

# Lokale ressurser, nasjonale myndigheter og internasjonal rett

*Konsultasjonene mellom Sametinget og Nærings- og  
handelsdepartementet om ny minerallov*

Maria Gangås Skaare



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

23.5.2013



# **Lokale ressurser, nasjonale myndigheter og internasjonal rett**

Et casestudie av konsultasjonene mellom Sametinget og Nærings- og handelsdepartementet i forkant av Stortingets vedtak om ny minerallov i 2009.

Copyright Maria Gangås Skaare

2013

Lokale ressurser, nasjonale myndigheter og internasjonal rett

Maria Gangås Skaare

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: OKPrintShop (Oslo Kopisten AS)

# Sammendrag

Som Norges eneste anerkjente urbefolkning, har samene opparbeidet seg en rett til å bli konsultert når politiske beslutninger skal fattes som vil angå dem. Konsultasjonsavtalen av 2005 er et resultat av en politisk prosess som sprang ut av Altasaken og behovet for å avklare samenes rettsstilling i Norge, samt en parallell internasjonal mobilisering av urfolk, som har resultert i at samenes rettigheter som urfolk har blitt stadfestet i folkeretten. Konsultasjoner er relativt nytt som element i politiske beslutningsprosesser i Norge, og blir stadig oftere brukt. Det antas at konsultasjoner bidrar til å realisere samiske deltakerrettigheter og selvbestemmelse i gjennom dialog og forståelse. Denne oppgaven tar for seg et tilfelle av konsultasjoner der partene *ikke* klarte å komme til enighet - konsultasjonene mellom Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Sametinget om en ny minerallov. Min oppgave viser at politisk håndtering av urfolks rett til selvbestemmelse viser seg å være spesielt utfordrende for myndighetene i en sak av så stor økonomisk og politisk betydning som utvinning av naturressurser. Sterk skepsis til Sametingets økende innflytelse fra Finnmark fylke, spesielt når det kommer til økonomisk utbytte av gruvedrift, var med på å hindre at NHD kunne gi Sametinget gjennomslag for sine krav. Dette skapte mistillit fra Sametingets side om NHDs intensjoner med konsultasjonene. Analysen viser at det Sametinget oppfattet det som fastlåsning av posisjoner svekket tilliten mellom partene, og gjorde at det skjedde lite bevegelse i posisjonene på de følgende møtene. Analysen finner også at Sametinget oppfattet konsultasjonsretten som en forhandlingsrett i større grad enn NHD, og at de ikke klarte å overbevise NHD om viktigheten ved å komme til enighet.



# Forord

Noen mennesker fortjener en del av æren for at jeg har klart å stable på bena en hel masteroppgave:

Aller først vil jeg takke min veileder Anne Julie Semb, for gode råd, en positiv tone og en alltid åpen dør. Oppgaven har vært knyttet til *2014-prosjektet: Menneskerettigheter og nasjonal rett*. I den forbindelse vil jeg også takke Hanne Hagtvedt Vik og Kjersti Brathagen for muligheten til å delta på seminar, og for interessante diskusjoner og nyttige tilbakemeldinger på oppgavens teorikapittel. Jeg vil dessuten takke mine informanter: Sametingspresident Egil Olli og seniorrådgiver ved Sametinget, Torvald Falch for at de tok seg tid til å la seg intervju og senere var behjelpelige ved ytterligere henvendelser på e-post.

Mamma og pappa, jeg er veldig takknemlig for at dere ofret nattesøvnen og leste oppgaven min da det trengtes som mest og bidro med korrektur og kommentarer. Dere fortjener dessuten en takk for at dere har støttet meg og trodd på meg gjennom fem år med studier.

Takk også til fantastiske Finn for å ha holdt ut med en frustrert meg i den siste tiden før levering, og for alle de gangene jeg har fått komme hjem til dekket bord, levende lys og en varm klem.

Takk Silje, for de tidlige morgenturene, og for at du minner meg på at det finnes et liv utenfor lesesalen.

Antall ord: 36.994





# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon.....</b>	<b>1</b>
1.1	Innledning .....	1
1.2	Problemstilling og studiens avgrensning.....	1
1.2.1	Hvorfor er dette et viktig spørsmål å stille? .....	4
1.3	Oppgavens oppbygning .....	5
<b>2</b>	<b>Historisk bakteppe og fremveksten av konsultasjonsavtalen .....</b>	<b>7</b>
2.1	Begrepsavklaring - hvem er urfolk? .....	7
2.2	Kan vi rettferdiggjøre egne rettigheter for urfolk? – det normative grunnlaget for urfolks rettigheter.....	8
2.2.1	Minoritet og urfolk .....	8
2.2.2	Samenes særstilling i Norge.....	10
2.3	Urfolk og den globale agenda .....	11
2.3.1	Urfolk gjennom historien .....	11
2.3.2	En global mobilisering for identitet og diversitet – urfolk i folkeretten.....	12
2.3.3	Urfolk ved FN-bordet - en unik historie.....	15
2.3.4	Betydningen av land .....	17
2.4	Samene i Norge og veien til samisk politisk innflytelse – historisk bakteppe for konsultasjonsavtalen .....	18
2.4.1	Altasaken.....	19
2.4.2	Samerettsutvalget.....	20
2.4.3	Sametinget .....	21
2.4.4	Samene i Grunnloven .....	22
2.4.5	Norge og internasjonal folkerett .....	22
2.4.6	Finnmarksloven.....	24
2.5	Konsultasjonsretten .....	25
2.6	Mineralloven og samiske interesser .....	26
<b>3</b>	<b>Teori.....</b>	<b>28</b>
3.1	Norske samer og politisk medlemskap – konsultasjonsretten som utvidelse av Sametingets myndighet .....	28
3.2	Konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse .....	31
3.2.1	Å utnytte handlingsrommet: Sametingets makt .....	31
3.2.2	Deliberasjon .....	32
3.2.3	Mellom høringer og forhandlinger – men hvor da? .....	34
3.2.4	Konsultasjoner som instrument for å oppfylle andre rettigheter .....	40
3.3	Under hvilke omstendigheter kan samene få gjennomslag for sine krav gjennom konsultasjoner?.....	41
3.3.1	Sten på sten .....	41
3.3.2	Teoretiske forventninger .....	42
<b>4</b>	<b>Design, data og metode.....</b>	<b>45</b>

<b>4.1</b>	<b>Forskningsdesign.....</b>	<b>45</b>
4.1.1	Casestudiet – studiet av det konkrete.....	45
4.1.2	Et induktivt design – forskning uten modeller .....	46
4.1.3	Valg av case .....	47
<b>4.2</b>	<b>Data – det empiriske grunnlaget for analysen.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3</b>	<b>Metode – innsamling og analyse av datamaterialet.....</b>	<b>49</b>
4.3.1	Dokumentene .....	49
4.3.2	Semistrukturerte intervjuer .....	51
4.3.3	Utarbeidelsen av en analyse .....	55
<b>4.4</b>	<b>Validitet og reliabilitet.....</b>	<b>56</b>
4.4.1	Validitet.....	56
4.4.2	Reliabilitet – etterprøvbarehet .....	58
<b>5</b>	<b>Konsultasjonene om mineralloven.....</b>	<b>60</b>
<b>5.1</b>	<b>Arbeidet med ny minerallov forut for konsultasjonene.....</b>	<b>60</b>
<b>5.2</b>	<b>Konsultasjonsprosessen – praktisk organisering og gjennomføring .....</b>	<b>62</b>
5.2.1	En arena for dialog .....	63
<b>5.3</b>	<b>Konfliktpunktene og bevegelse i posisjonene – møte for møte .....</b>	<b>64</b>
5.3.1	27. februar 2007 – optimisme.....	64
5.3.2	11. mai 2007 .....	70
5.3.3	Stillstand i konsultasjonene og debatten om urfolksvederlaget.....	72
5.3.4	11. april 2008 - konsultasjonene tas opp igjen .....	77
5.3.5	27. juni 2008 - "tilkneppa" .....	79
5.3.6	Misnøye.....	80
<b>5.4</b>	<b>"i de aller fleste tilfellene blir vi enige" .....</b>	<b>83</b>
5.4.1	Sametingets forhandlingsposisjon – alternativet til enighet.....	83
5.4.2	Hva er reelle konsultasjoner?.....	87
5.4.3	"Et spill for galleriet" .....	88
<b>6</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>91</b>
<b>6.1</b>	<b>Veien videre.....</b>	<b>92</b>
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>94</b>
	<b>Øvrige kilder .....</b>	<b>103</b>
	<b>Appendiks .....</b>	<b>106</b>

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

I løpet av de siste tre tiårene har lokal og global mobilisering av urfolkssamfunn og deres støttespillere lyktes i å innvilge urfolk særegne rettigheter og muligheter som mangler sidestykke blant andre minoritetsgrupper. Mobiliseringen har blant annet resultert i ILO-konvensjonen av 1989 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (C169). Konvensjonen inneholder internasjonale standarder som anerkjenner urfolks rett til å kontrollere sine egne institusjoner, levevis og økonomiske utvikling, og som gir dem rett til å bevare og utvikle sin identitet, sitt språk og sin religion innenfor rammen av staten de lever i. Norge var en nøkkelaktør i utarbeidelsen av kompromisset som ledet frem til C169, og den første staten til å ratifisere avtalen. Ved å ratifisere denne har de blant annet forpliktet seg til å konsultere med urfolk i Norge når beslutninger skal tas som vil angå dem. Konsultasjonsavtalen av 2005 er en direkte implementering av C169 og en ny kanal for politisk innflytelse som kan sies å representere en innovasjon i norsk politisk sammenheng da norske statlige myndigheter ikke tidligere har måttet forholde seg til et annet folkevalgt organ i Norge på denne måten. Bruken av konsultasjoner blir mer og mer utbredt og kan sees på som en mulighet for samene til å utvide sitt myndighetsområde og øve større politisk innflytelse i norsk lovgivning.

Denne oppgaven tar for seg en konkret mulighet samene i Norge er gitt som et direkte resultat av omfattende globalt og lokalt arbeid for å inkludere urfolks medbestemmelse i folkeretten og i nasjonal lovgivning. Oppgaven skal utforske hvilke muligheter og begrensninger som ligger i konsultasjonsretten som kanal for politisk innflytelse.

## 1.2 Problemstilling og studiens avgrensning

I 2009 vedtok Stortinget en ny minerallov som samlet og ryddet opp i det eksisterende lovverket om leting etter og utvinning av ulike mineraler. Mineralnæringen i Norge omsetter for 7,2 milliarder kroner i året, har 5000 sysselsatte og er spådd å øke i omfang i de kommende årene

grunnet økonomisk vekst og teknologiske fremskritt som gjør forekomstene drivverdige og som innebærer et større behov for slike produkter på verdensbasis.

Noen av de mest interessante forekomster av mineraler finnes i de tradisjonelle samiske områdene, slik som Finnmark (Børresen, 2009). Urfolks tradisjoner, kultur og identitet antas å være uløselig knyttet til deres tradisjonelle landområder, noe som innebærer at naturen utgjør grunnlaget for kulturens overlevelse. På grunn av dette, og fordi mineralutvinning kan bety store intervensjoner i landskapet, kan særhensyn til urbefolkningen som lever i disse områdene komme i konflikt med statens og næringslivets interesser i spørsmål om utnyttelse av naturressurser i områdene (Satterthwaite & Hurwitz, 2005, s. 3; Whiteman & Mamen, 2002, s. 13). Derfor ble Sametinget konsultert om Nærings- og handelsdepartementets lovforslag i forkant av vedtaket. Da den nye loven ble vedtatt, skjedde det imidlertid mot Sametingets vilje, og Sametinget vil ikke gi sitt samtykke til loven eller de inngrep den regulerer. Sametinget hevder den er et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene.

Samenes særrettigheter som urfolk blir tilsynelatende satt på prøve når store forekomster av energiressurser eller mineraler befinner seg i områder som tradisjonelt har blitt bebodd og brukt av samisk befolkning.

Konsultasjonsavtalen av 2005 plikter statlige myndigheter i Norge å konsultere Sametinget og andre samiske interesser med hensikt å oppnå enighet, når beslutninger som skal tas som vil angå dem. Avtalen ble etablert i forbindelse med utarbeidelsen av Finnmarksloven i 2005 som en mulighet for den samiske befolkning til å ”delta i beslutninger og ivareta urfolksrettigheter innenfor nasjonalstaten” (Broderstad & Hernes, 2008, s. 123). Jeg vil gå nærmere igjennom innholdet i og betydningen av konsultasjonsavtalen i kapittel to og tre. Denne oppgaven skal undersøke hvordan interessekonflikten mellom hensynet til Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk og nasjonale, næringsmessige hensyn utspiller seg politisk gjennom konsultasjoner mellom Sameting og statlige myndigheter i Norge. Da konsultasjonsavtalen ble utprøvd i et så minebelagt område som ressursutvinning i samiske områder, endte det med at loven ble vedtatt uten Sametingets samtykke. Det kan forstås som at i dette tilfelle fungerte ikke avtalen etter intensjonen. Dette gjør at det blir av interesse å finne ut hva det var med konsultasjonene om mineralloven som gjorde at partene ikke kunne komme fram til en løsning de kunne enes om. Oppgaven skal gjøre det med utgangspunkt i et case, konsultasjonene i

forkant av vedtaket om ny minerallov i 2009. Problemstillingen for oppgaven lyder derfor som følger:

### **Hvorfor kom ikke partene til enighet i konsultasjonene om mineralloven?**

Gjennom å studere konsultasjonene om mineralloven kan denne oppgaven bidra med ny empiri ved å identifisere hvilke omstendigheter som kan gjøre det vanskeligere å oppnå enighet gjennom konsultasjoner. I tilfellet med beslutningen om ny minerallov kom partene ikke til enighet, og samene satt igjen med opplevelsen av at hensynet til deres interesser som urfolk ikke hadde blitt tilstrekkelig vektlagt i arbeidet med å utforme loven.

Problemstillingen er nyttig også fordi begrensningene i konsultasjoner som kanal for påvirkning av politiske beslutninger kan vise seg spesielt i en sak av så stor økonomisk og strategisk betydning som lovgivningen om utvinning av naturressurser. For i tillegg til hensynet til samene og deres levevis, finnes behovet for å ivareta «en samfunnsmessig god utnyttelse av mineralressursene i Norge» (Børresen, 2009). Problemstillingen gir mulighet til å utforske hvordan Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk blir håndtert politisk i spørsmål om naturressurser. Analyser av konsultasjoner vedrørende mineralloven er dessuten interessante fordi det har blitt gjort få eller ingen statsvitenskapelige undersøkelser av disse tidligere.

Gjennom analyse av saksdokumenter og informantintervjuer med personer som deltok i konsultasjonene, kan oppgaven søke å gi svar på hvordan politiske aktører forholder seg til internasjonalt bestemte folkerettskonvensjoner som Norge har sluttet seg til: om de behandles som bestemmelser som har juridisk forrang i forhold til norske lovbestemmelser, slik Sametinget hevder de har eller bør ha, eller om folkeretten kun definerer standarder og legger føring for samhandling og på den måten er en del av norske politiske prosesser (Broderstad og Hernes, 2008, s. 139).

Det er gjort lite for å undersøke mulighetene og begrensningene for denne type politisk påvirkning, blant annet fordi konsultasjoner er en relativt ny måte å sikre samisk medvirkning i beslutninger i norsk sammenheng. Mitt bidrag på dette feltet vil være i hovedsak empirisk. Problemstillingen for denne undersøkelsen tar altså ikke først og fremst utgangspunkt i tidligere forskning, men bunner i at det jeg undersøker er et interessant tilfelle som vekker en interesse

for å utforske nærmere. Hellevik (2002, s. 82-83) kaller denne måten å velge problemstilling, for en *induktiv* utvelging. Ved å belyse hva som skjedde og prøve å forstå hvorfor partene i denne saken ikke kom til enighet, kan vi komme et lite steg nærmere å identifisere hva som skal til for å få gjennomslag for krav i konsultasjoner og under hvilke omstendigheter konsultasjoner ikke leder til enighet. Min masteroppgave kan sådan sees på som en liten byggestein i arbeidet med å bygge en statsvitenskapelig teori omkring konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse.

### **1.2.1 Hvorfor er dette et viktig spørsmål å stille?**

Urfolksspørsmål og samepolitikk er ikke et stort politisk område i Norge. I forvaltningen har samepolitikken tradisjonelt vært ”relativt lite synlig i departementer med langt tyngre og synlige oppgaver” (Hernes, 2006, s. 44). Endringene som har skjedd på dette området de siste årene, har like fullt innebåret betydelige endringer i måten statlige myndigheter må opptre politisk i møte med urfolket. En grundig vitenskapelig gjennomgang av hvordan konsultasjoner kan foregå berører på et overordnet plan organisering av styringsnivåer (ibid.) og hvordan en kan sikre numerisk og kulturelt svake grupper en reell mulighet til å influere politiske beslutninger.

Da konsultasjonsordningen er ny i Norge, har vi opparbeidet oss lite kunnskap om under hvilke omstendigheter det er mulig for samene å få gjennomslag for sine krav overfor statlige myndigheter gjennom konsultasjoner. Forventningene om at partene skal tilstrebe enighet forutsetter nødvendigvis enten at sametinget tilslutter seg et statlig lovforslag, eller at departementet gir etter for Sametingets krav, eller en kombinasjon av disse. Konsultasjonene er ment å være en arena der forutsetningene skal ligge best mulig til rette for at et av disse utfallene skal inntreffe fordi partene skal opparbeide seg økt forståelse for hverandres og eventuelle felles interesser. En studie av et tilfelle av konsultasjoner der partene ikke kom til enighet, kan bidra til å kaste lys over hvilke muligheter og begrensninger som ligger i konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse. Hvis vi gjennom undersøkelser av konsultasjonsrundene om mineralloven klarer å få en forståelse av hva som gjorde at partene ikke kom til enighet denne gangen, vil dessuten muligheten være der for at vi blir bedre rustet til å legge til rette for enighet i neste omgang.

En annen grunn til at det er viktig å avklare norske institusjoners forhold til konsultasjon som beslutningsprosess og kanal for politisk påvirkning, er at Norge påberoper seg rollen som foregangsland når det kommer til menneskerettigheter. På det internasjonale plan var Norge også en pådriver for opprettelsen av FNs permanente forum for urfolkssaker (regjeringen.no). Sametingsmodellen kan bli sett på som et svar på samenes krav på politisk og kulturell selvbestemmelse som urfolk (Broderstad 1999, s. 15) og norsk politisk og juridisk håndtering av samepolitiske saker er i mange tilfeller, som i konsultasjonene, direkte implementering av internasjonale rettighetskonvensjoner som omhandler urfolk. Derfor kan Norges måte å håndtere samepolitiske spørsmål få betydning for urfolk andre steder i verden (Minde 1989).

### **1.3 Oppgavens oppbygning**

Innledningen og presentasjon av problemstillingen utgjør første del av kapittel én, som videre skal gjøre rede for oppgavens utstrekning og oppbygging.

Kapittel to skal gjennomgå det historiske bakteppet for samenes deltakerrettigheter i det offentlige samfunn i Norge dag. Kapittelet skal berøre de normative argumentene for kravene som stilles fra samer og andre urfolksgrupper. Disse går i hovedtrekk ut på at urfolk som grupper er spesielt utsatt for visse typer trusler mot deres friheter og rettigheter, og at samene gjennom uminnelige tiders bosettelse har opparbeidet seg rettigheter til land, vann og ressurser i sine tradisjonelle leve- og bruksområder. Kapittelet forteller deretter historien om den unike globale mobiliseringen som har gjort det mulig for urfolk over hele verden å være med på å definere sine egne rettigheter. I Norge er striden om Alta- og Kautokeinovassdraget skjellsettende i samisk politisk historie, da det synliggjorde statens behov for å avklare sitt forhold til samisk kultur og samenes rettsstilling i Norge. Dette har ført til en egen samelov av 1987, et grunnlovstillegg i 1988, opprettelsen av Sametinget i 1989, ratifiseringen av C169 i 1990, Finnmarksloven og konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og staten i 2005.

Kapittel tre presenterer litteratur jeg vurderer som relevant for å belyse oppgavens problemstilling. Konsultasjonsretten er ny i norsk sammenheng og de forskningsbidragene som finnes på feltet konsultasjoner og politisk innflytelse er ikke mange og utfyllende nok til å

utgjøre en fullstendig teori. Like fullt kaster bidragene lys over deler av området jeg ønsker å utforske, og de skal brukes som retningslinjer når jeg tolker undersøkelsesmaterialet. Kapittelet skal først presentere Anne Julie Sembs teori om samenes dobbelte politiske medlemskap. Så diskuteres hvordan samene bruker konsultasjonsretten som en ytterligere kanal for politisk innflytelse som innebærer en stor endring i hva det vil si å være manntallsført i Sametingets valgmanntall. Kapittelet skal videre gjennomgå tidligere forskning på hva konsultasjoner er, og under hvilke omstendigheter de kan forventes å fungere som kanal for politisk påvirkning, samt teori om forhandlinger og makt. Broderstad og Hernes (2008) gjennomgår konsultasjonsordningens muligheter og potensial i lys av idealet om deliberativt demokrati hvor aktører utvikler felles standpunkt gjennom prøving av argumenter. Jeg vil også bruke Eva Josefsens (2008) analyse av konsultasjonsordningen i forbindelse med konsultasjonene om Finnmarksloven, der hun diskuterer konsultasjonsordningen som et aspekt av samenes indirekte kanal for politisk innflytelse. Jeg vil også diskutere hvordan konsultasjoner relaterer seg til høringer på den ene siden og forhandlinger på den andre. Fordi man kan argumentere for at konsultasjonsprosessen som leder frem til en avgjørelse kan ha likhetstrekk med en forhandlingsprosess, vil jeg presentere noe forhandlingsteori og diskutere hva som kan ha påvirkning på utfallet av forhandlinger. Deretter skal jeg presentere James Anayas (1995) tilnærming til konsultasjoner som materialisering av urfolks rettigheter til land og ressurser.

Kapittel fire vil ta for seg oppgavens datamateriale, metode og design. Kapittelet skal vurdere fordeler og ulemper ved bruken av casestudier for å innhente kunnskap om et fenomen. Det skal videre presentere datamaterialet som danner det empiriske grunnlaget for undersøkelsene, og diskutere de metodiske valgene som er tatt i arbeidet med innhenting og analysing av datamaterialet.

Kapittel fem vil gjøre rede for gangen i konsultasjonene om mineralloven, og samtidig diskutere hvordan ulike hendelser og aspekter ved konsultasjonene kan tenkes å ha betydning for utfallet av konsultasjonene.

Kapittel seks konkluderer oppgaven og gjør rede for på hvilken måte erfaringer fra undersøkelsen kan komme til nytte i videre forskning, og hvorvidt lærdommen som har kommet frem åpner for nye spørsmål om hvordan konsultasjoner fungerer som kanal for politisk innflytelse.



## 2 Historisk bakteppe og fremveksten av konsultasjonsavtalen

### 2.1 Begrepsavklaring - hvem er urfolk?

Over 250 millioner mennesker i 70 land regnes innunder betegnelsen urfolk, ut fra et forsiktig anslag (Davis og Soeftestad, 1995). De defineres ulikt av ulike aktører, og begrepet urfolk må forstås i lys av sin fundamentale relative og flertydige karakter (Friedman, 2008, s. 29). Når urfolk omtales i denne oppgaven snakkes det om de grupper av mennesker som omfattes av definisjonen fremmet i C169. Konvensjonen gjelder stammefolk og urfolk i selvstendige stater, og den legger følgende definisjon til grunn (C169, artikkel 1):

*a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;*

*b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.*

I Norge er samene den eneste folkegruppen som har offisiell status som urfolk. Samene er en folkegruppe som bebor deler av Norge, Sverige, Finland og Russland. Ordet same er den skandinaviske formen av nordsamiske ”sápmi,” sørsamiske ”saepmie” og lulesamiske ”sabme”, som er betegnelsen på både det samiske folk, område og språk. Samenes opprinnelige leveområde, Sápmi, Sámienan eller tidligere Lappland strekker seg fra Hedmark, Dalarna og Femund i sør til Kola-halvøya i øst (for en detaljert redegjørelse for samisk befolkningsstatistikk og tradisjonelle samiske områder, se for eksempel Pettersen & Høydahl 2005). Det råder noe usikkerhet og uenighet omkring samenes etniske opphav, blant annet fordi

samene selv ikke har frembragt skriftlige kilder fra tiden før nordmennene reiste nordover (NOU 1984: 18, pkt. 3.2.1), men man regner med at dagens samer er etterkommere av folkegrupper som bebodde nordlige områder før norske kolonister inntok kysten og etterhvert innlandet (Gaski, 2013). Norge er det landet der det bor flest samer. Josefsen (2007, s. 8) påpeker at samene er i mindretall i nesten hele sitt bosettingsområde i Norge, bortsett fra i kommunene Kautokeino og Karasjok. Eriksson (1997) anslår mellom 40.000 og 45.000 mens Nordisk Samisk Institutt gir et anslag på mellom 50.000 og 80.000. I følge Statistisk Sentralbyrå er det usikkert hvor mange samer som finnes i Norge, fordi vi ikke fører noen offisiell registrering over hvem som har samisk identitet eller bakgrunn (Slaastad, 2012). Det finnes derimot kriterier som må oppfylles for å stemme ved Sametinget. I tillegg til å være fylt 18 år må de som skal stemme avgi erklæring om at de oppfatter seg som same, har samisk som hjemmespråk eller har forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller er barn av person som står i manntallet (Sameloven, 1987, § 2-6). Sametinget representerer først og fremst samene som er registrert i Sametingsmanntallet og som dermed aktivt ønsker å være med på å influere politiske avgjørelser som angår det samiske folk. Sametingets valgmanntall talte per 2009 13.890 personer. Når ”samene” omtales videre i denne oppgaven vil det i hovedsak være snakk om de personene som er representert ved Sametinget.

## **2.2 Kan vi rettferdiggjøre egne rettigheter for urfolk? – det normative grunnlaget for urfolks rettigheter**

### **2.2.1 Minoritet og urfolk**

De fleste nasjonalstater er befolket med minoritetsgrupper: ”mennesker med etniske, språklige og kulturelle og/eller religiøse særtrekk og praksiser som adskiller seg fra den øvrige befolkningen (majoriteten) i en nasjonalstat” (Eikeland, 2008, p. 68). Innen folkeretten er prinsippet om beskyttelse av minoriteters rettigheter veletablert. Minoritetsrettigheter gis medlemmer av en gruppe som på grunn av sin relative størrelse gang på gang står i fare for å bli overkjørt av en dominerende gruppe. I artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966 heter det at «I de stater hvor det består etniske, religiøse og språklige minoriteter, skal de ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å

dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.» Dette var første gang begrepet minoritetsrettigheter kom klart til uttrykk. Disse rettighetene ble utdypet av FN i 1992 da Erklæringen om rettighetene til personer som tilhører nasjonale eller etniske, religiøse eller språklige minoriteter ble vedtatt. Minoritetsrettighetene er også beskyttet gjennom Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og i Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (1994).

Grupperettigheter er rettigheter som blir gitt en gruppe der gruppen er rettighetsholder, ikke de enkelte medlemmene av gruppen som individer. Det er underforstått at interessene og kravene som beskyttes av dem er så godt som identiske med interessene og kravene til de individuelle medlemmene. Samtidig er de vanligvis gitt grupper med begrunnelsen om at denne gruppen har interesser som er felles for alle individer, men på grunn av spesielle omstendigheter og trusler som berører gruppen som helhet, er best ivarettatt som en grupperettighet. Van Dyke (1977) pekte på at den liberale politiske tradisjonen er knyttet til individet og staten som politiske enheter. Han hevder videre at individualisme gir en fordel til medlemmene av dominante grupper, og slik er den destruktiv for minoritetskulturene som blir sett på som annenrangs og uverdige (Van Dyke, 1977, p. 365). Ved å anerkjenne at etniske samfunn er rettighetsbærende enheter på lik linje med individer, vil det gi økt rettferdighet ved å redusere den diskriminering og undertrykkelse de sammen lider under. Han hevder dessuten at "persons from the minorities who become members of an elite may or may not be representative of their own culture group; they are likely to be co-opted, perhaps because they have more or less abandoned the culture from which they sprang" (Van Dyke, 1977, p. 365). Rett til land og territorier er eksempler på rettigheter som blir gitt grupper. Dette er problematisk i følge blant andre Nickel (2007, kapittel 7) som mener at en gruppes interesser ofte er forskjellige fra, og kan være i konflikt med interessene til de ulike individene gruppen innebefatter. Han mener dette gjør at de vanskelig kan aksepteres som menneskerettigheter da disse per definisjon er rettigheter hvert menneske har i kraft av å være menneske. Spesielt, mener Nickel, er dette problematisk når det kommer til politiske representasjonsinstitusjoner, autonomi og territoriell kontroll.

Ved siden av debatten om hvorvidt grupper kan inneha rettigheter står spørsmålet om hvorfor urfolk kan påberope seg flere rettigheter enn andre minoritetsgrupper "bare" fordi de stammer fra folk som var bosatt i et område da statsgrensene ble trukket, og ikke fra folk som har migrert

inn i ettertid. I følge Henriksen (2002) blir minoriteters rettigheter ofte adresserer de individuelle medlemmene av en gruppe, mens urfolks rettigheter oftest gitt gruppen som gruppe. Urfolks rettigheter beskyttes av egne rettighetskonvensjoner og urfolk innehar eller kan kreve juridisk makt, selvstyre og råderett over samfunn og territorier på grunnlag av deres tradisjonelle bånd til landet og lange aner som innbyggere i visse landområder. Det synes i dag at det er urfolkene som har den sterkeste rettighetsstatusen av etniske minoriteter (Peterson, 2010, Weigård, 2008, Føllesdal 1996). Andre minoriteter som ikke kan påberope seg merkelappen urfolk, eksempelvis de som har kommet inn i etablerte stater som gjestearbeidere og deres etterkommere, nyter sjeldent samme grad av beskyttelse.

### **2.2.2 Samenes særstilling i Norge**

På grunnlag av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter definerte norske myndigheter fem ”nasjonale minoriteter” i Norge – ved siden av samene, som har status som urfolk- : kvener, skogfinner, romanifolket (”tater”), rom (”sigøynere”) og jøder (St.meld. nr. 21 1999-2000, p. 66). I motsetning til samene har disse folkegruppene ingen direkte muligheter til å påvirke beslutninger i saker som angår dem, med unntak av økonomisk støtte til organisasjonsvirksomhet (Weigård, 2008, s. 38). Sametinget er en kanal for politisk innflytelse som gis på grunnlag av selvidentifisering og slektskap til en etnisk gruppe. Derfor, hevder Josefsen (2007) at den norske stat etablerte aksept for prinsippet om grupperettigheter ved opprettelsen av Sametinget i 1989.

Den norske regjering begrunner særskilte tiltak for samene slik:

I mange tilfeller vil ikke en formell likebehandling være tilstrekkelig for at personer fra minoriteter skal oppnå de samme rettighetene, og de samme premissene og vilkårene som majoriteten eller den dominerende gruppen i en stat ... Det som skiller urfolk fra de nasjonale minoritetene og urfolkskonvensjonen fra de øvrige konvensjonene som beskytter minoritetene er i hovedsak urfolks tilknytning til deres tradisjonelle landområder. Det er vesentlig for at samene skal kunne bevare sin kultur at de får muligheten til å bevare tilknytningen til landområdene (Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet, 2008).

Siden mange vil hevde at deres identitet og kultur er uløselig knyttet til tradisjonelle landområder, må altså råderett til land og territorier stå sentralt i oppfyllelsen av samenes grunnleggende og universelle rettigheter. Dette er svært omdiskutert, da mange eksempelvis påpeker at kun et mindretall av norske samer har direkte tilknytning til tradisjonelle næringer og at samenes sysselsettingsmønster i økende grad ligner mønsteret blant nordmenn for øvrig. Mange vil likevel være enige i at urfolk, migrasjonsarbeidere og flyktninger bør ha ulike juridiske rettigheter til beskyttelse av sine kultur og tradisjoner. Migrasjonsarbeidere og andre innvandrere har ofte frivillig valgt å komme inn i en eksiterende stat, mens urfolk oftest har vært motvillige til å oppgi land og frihet. Samtidig kan man spørre seg om ikke disse forskjellene baserer seg på de ulike valgmulighetene de tidlige generasjoner av disse gruppene sto overfor: "how can the choices – or lack of choice – of prior generations affect the claims of current and future generations?" (Føllesdal, 1996, p. 75). I følge Føllesdals tilnærming er det urfolkenes historie og manglende mulighet til å forhandle med innflyttere på rettferdige vilkår som gjør at de står i posisjon til å kreve et svært bredt spekter av minoritetsrettigheter. I tråd med denne tankegangen formulerer Weigård seg på denne måten når han forklarer urfolks unike rettigheter til land og vann:

Med hensyn til forholdet mellom de forskjellige minoritetskategoriene så vil kulturelle rettigheter vanskelig kunne begrunnes som et eksklusivt privilegium for urfolk; de deles også av andre minoritetsgrupper. ... det som prinsipielt skiller urfolk fra alle andre minoritetskategorier er imidlertid rettighetene til land og vann. Bare urfolk er systematisk blitt nektet anerkjennelse av de eiendomsrettigheter de etter vanlig rettstenking har opparbeidet seg til sine områder gjennom prinsippet om alders tiders bruk. ... Bare samene kan omtales som et folk med et territorium (Weigård, 2008, s. 63)

## **2.3 Urfolk og den globale agenda**

### **2.3.1 Urfolk gjennom historien**

Urfolk verden over har vært ofre for visjoner om imperialisme og modernisering. Historisk har mange urfolksgrupper blitt ofre for utryddelse, slaveri og undertrykkelse. Gjennom kolonisering og statsdannelser har de blitt fratatt muligheten til å være med å bestemme over sin egen, sin

kulturs og sitt lands skjebne (Wiessner, 1999, Stavenhagen, 2009). Verdens urfolk er også i dag blant de grupper av mennesker som er mest utsatt for marginalisering, diskriminering og underutvikling (Burger, 1987).

I følge Samerettsutvalgets andre utredning fantes det imidlertid ideer om rettsvern for urbefolkning helt tilbake til europeisk ekspansjon over Atlanterhavet (NOU 2007: 13, pkt. 5.2.2). Urfolksrettighetene er dessuten vesentlig eldre enn de generelle reglene om minoritetsrettigheter. Francisco de Vitoria og Bartolomé de las Casas arbeider fra 1500-tallets Sør-Amerika tok opp spørsmål som suverenitet og jurisdiksjon og bidro til at Spanias kongemakt ga regler for å beskytte indianerne i koloniene mot erobrernes brutalitet (NOU 2007: 13, pkt. 5.2.2). Historien vitner om at disse reglene i liten grad ble håndhevet og hadde liten betydning i samtiden (Eide, 2009, s. 32), men like fullt trekkes de Vitoria og las Casas verker gjerne frem som særlig viktige for urfolks rettssituasjon i dag (Marks, 1990). I løpet av 1800-tallet fantes det en internasjonal lære om urfolk og rettigheter som blant annet innebar at tradisjonell bruk av landområder skulle vernes av statsmakten, og at dette vernet ikke kunne settes til side ved at landområdene ble ansett som herreløse (terra nullius). Denne læren ser vi et utslag av i Lappekedisillen som ble utarbeidet da grensen mellom Danmark-Norge og Sverige statene ble trukket i 1751. Deler av Lappekedisillen kan tolkes dithen at den hjemler en rettsvernet bruksrett til land og vann for svenske og norske flyttsamer i grenseområdene (NOU 1984: 18, pkt. 6.2.7.2).

### **2.3.2 En global mobilisering for identitet og diversitet – urfolk i folkeretten**

Med verdenserklæringen om menneskerettighetene som ble vedtatt av FN i 1948, begynte tanken om like rettigheter for alle å slå rot i brede lag av verdens befolkning, og stater sluttet seg til prinsippene om likeverd og frihet. Urfolks rettigheter var den gang ansett som de enkelte staters ansvar og var ikke en prioritet hos FN (Charters & Stavenhagen, 2009, s. 10). Det var International Labour Organization (ILO) som først tok urfolkene under sin vinge. ILO spilte en viktig rolle i dette arbeidet med å utvikle generelle og globale urfolksstandarder allerede fra tiden mellom første og annen verdenskrig, blant annet fordi urfolk ofte ble sterkt diskriminert i arbeidslivet.

ILO-konvensjon nr. 107 (C107) av 1957 var et første forsøk på å sette i system staters internasjonale forpliktelser overfor urbefolkninger og stammefolk. Den ble ratifisert av 27 land og tar for seg sosiale rettigheter, rett til utdanning og arbeid og hadde også regler som anerkjente landrettigheter. Norge ratifiserte for øvrig ikke denne konvensjonen. Avgjørelsen om ikke å ratifisere grunnet i at et vilkår for definisjonen av urfolk i konvensjonen var at gruppen skulle leve under stammeforhold. Det ble vurdert dithen at konvensjonen gjaldt grupper som ikke eksisterer i vårt land (NOU 1984: 18, s. 302-306). C107 reflekterer datidens utviklingsdiskurs som er basert på antakelsen om at urbefolkninger og stammesamfunn var «midlertidige» samfunn som ville forsvinne med fremskritt og modernisering. Konvensjonen oppfordret til integrering og fremmet en assimileringlinje overfor urbefolkninger. C107 ble senere kritisert for å undergrave urfolkenes identitet og kultursamfunn.

Samtidig som kritikken av assimileringlinjen vokste frem begynte urfolk i flere stater å organisere seg og danne lokale og nasjonale organisasjoner og nettverk. Både myndigheter og grupper som identifiserte seg som urfolk, var ofte ulike med hensyn til sin stilling i samfunnet de bodde i og grad av autonomi. Det som bandt dem sammen var urfolksgruppens mangel på ressurser og mulighet til politisk innflytelse relativt til den dominerende gruppen i landet de bodde i (Peterson, 2010). Prosessen med en global mobilisering av urfolkssamfunn ble hjulpet frem av antropologer som brukte sine profesjonelle konferanser og organisasjoner til å skape fortgang i fremveksten av ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) som talte urfolkenes sak, da utviklingsprosjekter begynte å vekke oppmerksomhet omkring de svært usikre skjebnene til flere små urfolkssamfunn i Latin-Amerika (Peterson, 2010, s. 205-206). Da FN begynte å sette urfolksspørsmål på dagsorden i 1970-årene var derfor urfolksamfunn verden over allerede organisert, også i økende grad på tvers av landegrenser i transnasjonale nettverk (Brysk, 2000, s. 18, ).

FN-juristen Augusto Willemsen Diaz fra Guatemala var en av de som hadde en visjon om å fremme respekt for og beskyttelse av urfolks identitet, kultur, skikker, institusjoner og territorier (Diaz, 2009). Fra 1977 arbeidet han målrettet med å få satt disse spørsmålene på FNs agenda. Han var også opptatt av at urfolksspørsmål måtte behandles separat fra rasediskriminerings- og minoritetsspørsmål. Begrunnelsen for dette var at "the goal in combating racism is equality, while the goal of indigenous populations and cultural minorities is distinct group survival... a

focus on indigenous peoples as a special category could avoid the egalitarian imperative inherent in the fight against racism as well as the political obstacles to progress minority rights” (Sanders, 1989, s. 406). Han var en av dem som kritiserte ordbruken og innholdet i C07 for å stride mot det vi vet at urfolk søker (Diaz, 2009, s. 19). Diaz initierte en arbeidsgruppe for urfolksspørsmål, UN Working Group on Indigenous Populations (WGIP) som ble etablert under FNs Sub-Commission for Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Sub-kommisjonen) i mai 1982. WGIP ble ledet av norske Asbjørn Eide og skulle bestå av fem medlemmer fra fem verdensregioner, alle fra Sub-kommisjonen. Eide inviterte representanter fra urfolksorganisasjoner til WGIP som til å komme og holde innlegg for arbeidsgruppen som eksperter. WGIP ble en plattform hvor urbefolkninger fra hele verden kunne presentere sine synspunkter og forslag som ble tatt videre til andre FN-organer og institusjoner som Verdensbanken (Eide, 2009, s. 36). Dette var et brudd med tradisjonen og første gang urfolk fikk konsultativ status i FN. og et brudd med tradisjonene. Det ble møtt med noe motstand, men Eide fikk støtte fra daværende direktør i FN-senteret for menneskerettigheter, nederlandske Theo von Boven (ibid.).

Som en følge av kritikk fra flere hold, vedtok ILO i 1989 konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (C169). C169 brøt med assimileringslinjen i tråd med det økte fokuset på respekt for etnisk og kulturelt mangfold og tanken om at urfolk og stammesamfunn skal bestå som gode alternativ til modernisering. Disse var ideer som kom til i utviklingslæren på 70-tallet. I den nye konvensjonen brukes begrepet «folk» heller enn «befolkning». Man går lenger i å kreve deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem og anerkjenner urfolks rettigheter i større grad enn tidligere konvensjoner. C169 trådte i kraft i 1991 og er fremdeles sammen med FN-erklæringen fra 2007 det viktigste internasjonale traktatverket som omhandler urfolks rettigheter.

I 1993 ble WGIP enige om et utkast til en erklæring om urfolks rettigheter som de hadde jobbet med siden 1983. De avga forslaget til sitt ”moder-organ” Sub-kommisjonen som avleverte det til FNs menneskerettighetskommisjon. Menneskerettighetskommisjonen opprettet så Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (WGDD) i 1995. Den hadde som oppdrag å vurdere og fremme et forslag om en felles urfolkserklæring (Henriksen, 2009). Arbeidsgruppen hadde deltakere fra hele verden, både representanter for statlige



myndigheter og urfolksorganisasjoner. Det ble etablert spesifikke prosedyrer som sikret bred urfolksdeltakelse i forhandlingene om erklæringen (ibid.). Den norske delegasjonen besto i representanter fra tre departementer og fra Sametinget. Gruppens arbeid resulterte i at FNs generalforsamling (2007) vedtok erklæringen om urfolksrettigheter den 13. desember 2007 med et overveldende flertall. Fire land stemte mot, Australia, Canada, New Zealand og USA. Erklæringen er ikke et folkerettslig bindende dokument, men legger viktige føringer i arbeidet med å fremme og beskytte urfolksrettigheter. Erklæringen vil særlig ha betydning i de land der det bor urfolk, og som ikke har ratifisert C169 (St.meld. nr. 28 (2007-2008)).

### **2.3.3 Urfolk ved FN-bordet - en unik historie**

Til tross for deres marginaliserte posisjon i flere samfunn, har urbefolkninger altså mer enn noen andre grupper hatt suksess i selv å være med å formulere internasjonale menneskerettighetsstandarder i spørsmål som angår dem (Charters & Stavenhagen, 2009, Peterson, 2010). De er nå det eneste distinkte segment av nasjonale befolkninger med stemmerett i FN-organer dedikert til spørsmål som angår dem. Peterson peker på to steder hvor urfolk har opparbeidet seg stemmerett i FN: Implisitt WGDD fra 1995 til 2006, og eksplisitt i UNPFII fra 2000 (Peterson, 2010, s. 197-198). UNPFII er et permanent forum for urfolkssaker som ble etablert som et rådgivende organ for FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) i 2000. Det består av 16 medlemmer, åtte nominert av regjeringer og åtte urfolksrepresentanter. Forumet ble i sin første periode ledet av Sametingspresident Ole Henrik Magga. Urfolksrepresentantene er utpekt av ECOSOCs president i samråd med urfolksorganisasjoner. UNPFII gir råd og anbefalinger innenfor saker som angår verdens urfolk. De har mandat til å diskutere spørsmål angående økonomisk og sosial utvikling, kultur, utdanning, helse og menneskerettigheter (Peterson, 2010).

Med UNPFII har ikke-statlige aktører for første gang fått deltakerstatus på lik linje med statlige aktører i et permanent representativt organ innen FN-systemet. Det er et privilegium urfolk ikke deler med noen andre ikke-statlige aktører. Andre grupper som etniske eller religiøse minoriteter, barn og kvinner, hvis rettigheter også er definert i ulike FN-resolusjoner og erklæringer, har anledning til å sende representanter til å observere møter, til å sirkulere skriftlige synspunkter, eller å snakke til FN-organer når de er spesielt invitert. Personer som

tilhører disse gruppene har mulighet til å argumentere på egne vegne, men makten til å definere deres rettigheter og til å institusjonalisere internasjonale overvåkningsmekanismer ligger hos mellomstatlige forum eller komiteer av eksperter som er nominert og valgt av statlige myndigheter (Peterson, 2010, s. 198). Verdens urfolk har, som Peterson formulerer det, gjennomgått et rollebytte. Fra å være ofre eller marginaliserte mennesker som var avhengige av andres hjelp og medlidenhet, har de blitt deltakere på den internasjonale arena og fått muligheten til å snakke på egne vegne (Peterson, 2010, s. 219).

Peterson peker på tre grunner til at dette rollebyttet var mulig: For det første fant bevegelsen støtte blant sentrale personer i FN-sekretariatet på 70-tallet, som Augusto Diaz og Theo van Boven. Slik ble dørene holdt oppe for urfolkenes sak i FN på en måte andre minoritetsgrupper ikke har opplevd. Asbjørn Eide holdt også døren åpen for urfolk til å komme med innspill i WGIP. For det andre opplevde verdens urfolkssamfunn at de ikke-urfolk som kunne kalle seg eksperter på urfolkssamfunn, sosialantropologene, trakk seg tilbake og lot urbefolkningene selv definere sin identitet og sine behov. Urfolkenes status som bærere av kunnskap fikk dermed stå uimotsagt.

Den tredje grunnen til urfolkenes suksess i FN er i følge Peterson (2010, s. 210) etableringen og spredningen av en globalt gyldig urfolksidentitet som innebar at urfolk er noe annet enn en "gruppe," "minoritet" eller "befolkning". Urfolksaktivister og deres støttespillere presenterte urfolkssamfunn og urbefolkning som "folk" og rettferdiggjorde dermed den unike behandlingen urfolksamfunn fikk til forskjell fra andre grupper hvis rettigheter også er definert i FN-resolusjoner og andre avtaler, som kvinner, barn, og etniske, lingvistiske og religiøse minoriteter. "Folk" er aggregater av mennesker som innehar rett til selvbestemmelse i følge internasjonal lov fra perioden etter andre verdenskrig. Ved å kreve å bli referert til som "urfolk" heller enn "urbefolkning" eller "innfødte" insisterte de dermed på retten til å bli inkludert på lik linje med regjeringer i internasjonale diskusjoner angående sin egen situasjon. Særlig tre argumenter ble fremmet for kravet om å bli omtalt som distinkte folk (Peterson, 2010, s. 212): urfolkenes nære forhold til bestemte områder, deres unike oppfatning av forholdet mellom menneske og natur og urfolkssamfunnenes posisjon som bærere av et alternativ til moderne samfunn.

### 2.3.4 Betydningen av land

Urfolks spesielle tilknytning til landet de bebor ble vektlagt i og utenfor FN både på juridisk og kulturelt grunnlag. Denne tilknytningen hadde blitt erkjent allerede i 1948 i Interamerican Charter of Social Guarantees (Anaya & Williams Jr., 2001). Artikkel 39 lød:

In countries where the problem of an indigenous population exists, the necessary measures shall be adopted to give protection and assistance to the Indians, safeguarding their life, liberty and property, preventing their extermination, shielding them from oppression and exploitation, protecting them from want and furnishing them and adequate education.

The state shall exercise its guardianship in order to preserve, maintain and develop the patrimony of the Indians or their tribes; and it shall foster the exploitation of the natural, industrial or extractive resources or any other sources of income proceeding from or related to the aforesaid patrimony, in order to ensure in due time the economic emancipation of the indigenous groups.

Institutions or agencies shall be created for the protection of Indians, particularly in order to ensure respect for their lands, to legalize their possession thereof, and to prevent encroachment upon such lands by out-sides (OAS General Assembly, 1948).

Sett bort fra den svært uheldige formuleringen “the problem of an indigenous population” viser denne paragrafen at man allerede i 1948 viste en holdning til urbefolkningen som anerkjente deres tilknytning og eierskap til sine landområder og tradisjonelle næringer.

Denne tanken har blitt videreført i C169. Artikkel 14 §1 lyder:

The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy, shall be recognized. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

I løpet av 1970- og 80-tallet, ettersom miljøbevisstheten økte, ble urbefolkninger også presentert som mennesker som respekterer og ivaretar naturen og naturmangfoldet bedre enn både industrialiserte samfunn og utviklingssamfunn. Chief Seattle av Suquamish-indianerne skal ha

sagt ”the earth does not belong to man; man belongs to the earth” (i Peterson 2012, s. 214). Snart ble urfolk verden over kreditert som bærere av visdom og tradisjonell kunnskap om balanse i økosystemer som er like verdifull eller mer verdifull enn vestlig forskning og vitenskap for å sikre global overlevelse (Alcorn, 1993; Escobar, 1998, Pandey, 2004), og kravet om at urfolk skulle ha rett til medbestemmelse ved inngrep i tradisjonelle naturområder, ble styrket.

Likevel har vi et stykke igjen å gå i innfrielse av urfolks rett til land og selvbestemmelse. Selv om det finnes sterk internasjonal støtte for rettighetene og frihetene til urfolk, er internasjonale avtaler sjeldent bindende og kan heller vanskelig håndheves. Dette betyr i følge Whiteman og Mamen (2002, s. 13) at avtalene ofte ikke blir etterfulgt selv om stater har undertegnet og ratifisert dem, noe som resulterer i at urfolks rettigheter blir satt til side når mineraler skal utvinnes fra deres tradisjonelle områder.

## **2.4 Samene i Norge og veien til samisk politisk innflytelse – historisk bakteppe for konsultasjonsavtalen**

Samenes historie er preget av sosial og kulturell undertrykkelse. Samene har blitt nektet å utøve sin religion og snakke sitt språk, og som minoritet har de ikke hatt store muligheter til å få gjennomslag for samiske interesser i politiske beslutninger, selv om de har hatt lik stemmerett og de samme politiske rettigheter som alle norske borgere. I 1906 ble Isak Saba, valgt inn som den første samer på Stortinget som representant for arbeiderpartiet. Da det var bred politisk enighet i Norge om Norges assimileringspolitiske linje overfor samer og andre minoriteter, fikk han lite gjennomslag både i Stortinget og i eget parti for sine forsøk på å ta til orde for å bremse den omfattende fornorskingen av samene, som fortsatte helt frem mot 1945 (Josefsen 2007, s. 16). I 1921 stilte samebevegelsen i Finnmark fylke egne lister til Stortingsvalget, og det samme skjedde i Nordland i 1924. Ingen av gangene fikk de nok stemmer til et stortingsmandat. Siden har stortingsrepresentanter med samisk bakgrunn ikke blitt valgt inn på Stortinget på samepolitisk grunnlag. De har heller ikke tatt særlig samepolitisk initiativ (Minde 1995). Organiseringen av norske samer for arbeidet med å fremme samiske interesser startet med

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) som ble stiftet i 1948 og var den første landsdekkende samiske hovedorganisasjonen i Norge. NRL hadde sitt medlemsgrunnlag blant reindriftssamer. I 1968 ble Norske Samers riksforbund (NSF) stiftet. Det skulle representere alle samer og arbeidet for samiske rettigheter, et eget folkevalgt organ og for landrettigheter.

### **2.4.1 Altasaken**

Få enkelthendelser har vært så skjellsettende for samenes politiske innflytelse i Norge som den såkalte Altasaken. En sak som til å begynne med handlet om energipolitikk, skulle utvikle seg til å dreie seg like mye om lokalt selvstyre, rettigheter til naturressurser og forholdet mellom samfunn, myndigheter og samer (Stortinget, 2011). I 1978 vedtok Stortinget den endelige utbyggingen av et kraftverk i Altaelva i Finnmark. De opprinnelige utbyggingsplanene som ble lagt fram for første gang i 1968, innebar at store deler av samebygda Masi (på samisk Máze) og bygdas kirke ville bli lagt under vann. Omfanget av prosjektet ble senere redusert: planene om å demme opp Masi ble oppgitt, og bygda ble vernet i 1973. Planen ble endret til å bygge et kraftverk lenger ned i elven. Planene om utbygging av den 110 meter høye demningen for kraftproduksjon møtte sterk motstand, først hovedsakelig fra miljøvernorganisasjoner og -aktivister, men motstanden fra samiske organisasjoner gjorde seg etter hvert mest gjeldende (Singsaas, 2003, s. 2). Alta og Kautokeino kommuner var også motstandere av utbygging av vassdraget. Fylkestinget i Finnmark, energimyndighetene og regjeringen anbefalte på sin side utbygging (Tvedt, 2013). Miljøvernorganisasjonenes motstand baserte seg blant annet på forskningsrapporter som ble produsert i forbindelse med utbyggingsplanene, som konkluderte med at canyonen Šávču, som Altaelva rant igjennom, inneholdt et rikt dyre- og planteliv (ibid.). Mye av den samiske motstanden var grunnet i at man mente en utbygging ville bety at viktig beitemark for rein og vassdraget som lakseelv ville gå tapt (Solbakk, 2006). Kombinasjonen miljøvern og hensynet til den samiske befolkningen samlet stadig flere tilhengere over hele landet. Den sivile ulydigheten mot slutten av 1970-tallet ble svært omfattende og besto blant annet av demonstrasjoner, kampanjer, sultestreiker utenfor Stortinget og samer som teltet eller lenket seg fast i utbyggingsområdet. På det meste stilte politiet med en styrke på rundt 1000 politifolk (Singsaas, 2003). Kampanjeorganisasjonen Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-Kautokeinovassdraget ble stiftet 12. juli 1978 og ble ledende i kampen mot utbyggingen.

Aksjonen samlet inn 15 000 underskrifter før stortingsdebatten i november 1978 (Stortinget, 2011). Konflikten endte i Høyesterett i 1980, som avsa dom i favør av utbyggingsplanene. Byggingen startet i 1981, med nye runder med sivil ulydighet. Det hele kulminerte i at en styrke på 600 politimenn i januar 1981 måtte fjerne demonstrantene fra utbyggingsområdet. Kraftverket med demningen sto ferdig i 1987. Til tross for at utbyggingen ikke ble stanset, og flere personer i Folkeaksjonen ble bøtelagt etter demonstrasjonene, lyktes aksjonen i å skape oppmerksomhet rundt samenes rettigheter og utløse et behov for å avklare statens forhold til samisk kultur og rettsstilling (Ot.prp. nr. 53 (2002-2003, pkt. 2.1)).

## 2.4.2 Samerettsutvalget

I 1979 og -80 ble det, som en direkte følge av Alta-striden, avholdt møter mellom regjeringen og en samisk delegasjon som var oppnevnt av NRL, NSF og den norske seksjonen av Nordisk Sameråd<sup>1</sup>. Møtene resulterte i at regjeringen oppnevnte utvalg til å utrede samiske kulturspørsmål og samiske rettsforhold. Det siste utvalget fikk betegnelsen Samerettsutvalget og ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 10. Oktober 1980. Samerettsutvalgets mandat var svært omfattende. Blant annet skulle de: ”utrede og ta stilling til oppfatningene om den samiske befolkningens eller vedkommende lokalbefolknings rett til land og vann i det samiske bosettingsområdet” (NOU 1997: 4, pkt. 2.1) de skulle også ”utrede om det er behov for og om det vil være hensiktsmessig å opprette et eget manntall for samer og eventuelle representative organer for samer valgt ved direkte valg” (NOU 1997: 4, pkt. 2.3)

Utvalget skulle i første omgang prioritere arbeidet med et folkevalgt organ for samene. De utga sin første delutredning den 15 juni 1984: *Om samenes rettsstilling* (NOU 1984: 18). Denne la grunnlaget for den såkalte Sameloven av 1987 om Sametinget og andre samiske rettsforhold. Sameloven er igjen grunnlaget for opprettelsen av Sametinget i Norge. Samerettsutvalget la i

---

<sup>1</sup> Nordisk Sameråd ble etablert i 1956 som en felles kulturpolitisk og politisk organisasjon for samiske organisasjoner fra Norge, Sverige og Finland. Ettersom organisasjoner fra Russland i senere tid har kommet med i samarbeidet, blir det i dag omtalt som Samerådet.

1997 frem sin andre delutredning i *Naturgrunnlaget for samisk kultur* (NOU 1997: 4). I denne ble det lagt frem forslag til regler for beskyttelse av det materielle kulturgrunnlaget for samene for hele det samiske bruks- og bosettingsområdet, som regler om høring og vektlegging av samiske interesser og tidsavgrenset nektingsrett for inngrep. Dette forslaget inneholdt også forslag om et nytt grunneierorgan og om endringer i bergverksloven.

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt ved kongelig resolusjon i juni 2001. Samerettsutvalget II (SRU II) hadde følgende mandat:

utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til disponeringen av land og vannområder utenfor Finnmark fylke. Utvalget bør ta sikte på å identifisere de aktuelle områdene i samsvar med artikkel 14 nr. 2 i ILO-konvensjon nr 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Utredningen bør generelt gi en framstilling av rettsutviklingen og av rettstilstanden i dag, dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer i rettstilstanden som er ønskelige. ... [Det bør] gis en historisk redegjørelse for den faktiske bruken av land og vann i disse områdene og for eventuelle uoverensstemmelser mellom rett og faktisk bruk (NOU 2007: 13, pkt. 3.2.2).

Samerettsutvalget II la senere frem utredningene NOU 2007 :13 *Den nye sameretten* og NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon* fra Hedmark til Troms den 3. desember 2007, to år etter den opprinnelige fristen som ble satt i oppnevningsresolusjonen. Disse inneholdt flere forslag til nye regler som blant annet forslag om nytt grunnforvaltningsorgan og regler for mineralvirksomhet som tar utgangspunkt i Bergverksloven for Finnmark.

### **2.4.3 Sametinget**

Sametinget ble opprettet i 1989, som et rådgivningsorgan og en praktisk høringsinstans mellom den samiske befolkningen og den norske stat. Opprettelsen av Sametinget kan forklares med at staten hadde behov for å få avklart hvem som representerer, og har legitimitet til å snakke på vegne av, det samiske folk (Josefsen & Saglie, 2011, s. 12). Sametinget er et nasjonalt, folkevalgt organ. Innmelding i Sametingets valgmanntall er frivillig for de personer som oppfyller kriteriene beskrevet i Sameloven (se 2.1). Hvert fjerde år, samtidig med stortingsvalget, velges 39 representanter fra syv valgkretser. Hver valgkrets har i

utgangspunktet to representanter, og de øvrige 25 mandatene fordeles etter hvor mange registrerte det er i manntallet i hver enkelt krets. Samiske riksorganisasjoner, norske politiske partier og lokale lister kan stille med kandidater. Alle partier som er representert på Stortinget har hatt lister til sametingsvalget. Sametinget plenum er sametingets øverste organ og myndighet. Plenumsforsamlingen fastsetter Sametingets arbeidsorden og vedtar regler og retningslinjer for all virksomhet i regi av Sametinget. Sametingspresidenten blir valgt av og blant Sametingets plenum. Sametingspresidenten oppnevner medlemmer til Sametingsrådet, som fungerer som Sametingets ”regjering.” Sametinget er spesielt fordi det ikke har ansvar for et eget geografisk område, men treffer vedtak har ansvar for forvaltning i områder der det finnes andre institusjoner som har beslutningsmyndighet, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Sametinget har, blant annet på grunn av dette, hatt en uavklart status i forhold til andre deler av norsk forvaltning og politikk (Hernes, 2006, s. 45).

#### **2.4.4 Samene i Grunnloven**

Et grunnlovstillegg av 1988 er et annet konkret resultat av Samerettsutvalget opprettelse. Som en følge av debatten rundt vedtaket om utbygging av Alta- Kautokeinovassdraget, la samiske organisasjoner stor vekt på at det samiske folk måtte få en offisiell anerkjennelse av samenes status for blant annet å kunne ”underbygge krav om større grad av medinnflytelse for samene og sterkere vern for deres bruk av naturressursene og mer generelt for å skape det nødvendige prinsipielle utgangspunkt for en samordnet samepolitikk fra myndighetenes side” (NOU 1984: 18, s.393). En annen grunn som ble fremmet for å kreve en grunnlovfesting av samenes status var at vern av samisk ”næring, kultur og livsform” ikke skulle være prisgitt de myndigheter som til enhver tid satt med makten (NOU 1984; 18, s. 396-397). Den 21. April 1988 ble følgende paragraf tilføyd Grunnloven: ”Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv” (Grunnloven, §110a).

#### **2.4.5 Norge og internasjonal folkerett**



Det formelle grunnlaget for nasjonal samepolitikk i Finland, Sverige og Norge står på to stolper, folkeretten og nasjonal lovgivning (Josefsen, 2007, s. 10)

Den 20. juli 1990 ratifiserte Norge som første stat ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (C169). Den trådte i kraft 5. september 1991. Selv om samene hadde blitt omtalt som urbefolkning allerede i 1980 (NOU 1980: 53), var det først med ratifiseringen av C169 at samenenes status som urfolk i Norge ble offisielt anerkjent. Konvensjonens hovedprinsipp er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. Gjennom ratifiseringen av denne konvensjonen og anerkjennelsen av samene som Norges urfolk ble prinsippgrunnlaget for myndighetenes samepolitikk utvidet (Broderstad, 1999 s. 6), og den fikk en global ramme. Hvordan samepolitiske spørsmål blir håndtert i Norge er nå et globalt folkerettslig anliggende, og norske samepolitiske beslutninger kan klages inn for folkerettsorganer.

### **Menneskerettighetsloven**

Av lov 21. Mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettighetsloven, 1999) fremgår det at blant annet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966) skal gjelde som norsk lov (§ 2) og at konvensjonsbestemmelsene skal gå foran ved motstrid med annen lovgivning (forrangsprinsippet, § 3). Menneskerettighetsloven omfatter ikke C169. En av grunnene til at C169 ble utelatt fra menneskerettighetsloven var at den ikke er en generell menneskerettighetskonvensjon, men en særkonvensjon som gir beskyttelse til en mer avgrenset gruppe (ot.prp. nr. 3 (1998-1999), pkt. 7.3). Selv om C169 ikke er korporert i menneskerettighetsloven, er dens bestemmelser sentrale når det gjelder samiske rettigheter i forhold til annen lovgivning på grunn av prinsippet om at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten (presumsjonsprinsippet) (Ot.prp.nr 43 (2008-2009), pkt. 14.2.1). I følge St.meld.nr.43 (2008-2009) slås det likevel fast at ved motstrid vil den norske rettsregel gå foran på grunn av det såkalte klarhetsprinsippet fastsatt av Høyesterett, at den klareste rettsregelen vil måtte legges til grunn. Sametinget vil primært at C169 skal inkorporeres i menneskerettighetsloven og mener begrunnelsen for å la være å inkorporere C169 er vesentlig svekket etter at særkonvensjonene som angår barn og kvinner er inkorporert (Posisjonsnotat 1).

## 2.4.6 Finnmarksloven

I Altasaken hadde rettighetene knyttet til land og vann vært sentralt. Samerettsutvalgets mandat var, ved siden av å utrede samiske kulturelle og politiske rettigheter, å avklare rettsforholdene i Finnmark og hvordan best verne naturgrunnlaget for samisk kultur. Fordi dette fremdeles var uavklart, meldte nye konflikter om inngrep i tradisjonelle samiske bruksområder seg i Finnmark, og med konfliktene økte behovet for rettslig avklaring av virkemidler for å verne naturgrunnlaget for samisk kultur. I samerettsutvalgets mandat heter det blant annet at utvalget måtte utrede spørsmål om lokal forvaltning av grunnen og naturressursene.

Samerettsutvalgets andre delutredning fremmet forslag til regler og vern mot inngrep i samiske bruksområder i Finnmark og andre deler av landet og anbefalte at statens grunn i Finnmark skulle overføres til befolkningens eie (NOU 1997: 4). Det var denne utredningen som dannet grunnlaget for arbeidet med Finnmarksloven. Forslaget om en Finnmarkslov ble fremmet for Stortinget i 2003 (Ot.prp. nr. 53 2002-2003). Sametinget hadde ikke blitt inkludert i arbeidet med dette, ble i liten grad informert, og ble heller ikke gitt en kopi av utkastet til den nye loven (Henriksen 2008). Flere i Sametinget mente at myndighetene dermed brøt sine folkerettslige forpliktelser, inkludert artikkel 6 og 7 i C169 som gir urbefolkningen rett til å konsulteres om og medvirke i arbeidet med avgjørelser som angår dem. Forarbeidet med den lovgivende prosessen ble også kritisert av uavhengige eksperter og internasjonale organer, spesielt ILOs ekspertkomite (Henriksen, 2008). Justisdepartementet mottok også et brev fra Stortingets justiskomite den 19. juni 2003 hvor justisministeren blant annet ble bedt om å klargjøre Finnmarksloven og forholdet til Norges internasjonale folkerettslige forpliktelser. Dermed ble professorene Geir Ulfstein og Hans Petter Graver ved UiOs juridiske fakultet engasjert av Justisdepartementet for å foreta en uavhengig vurdering av lovforslaget.

Graver og Ulfsteins rapport *folkerettslige vurderinger av forslaget til ny Finnmarkslov* ble ferdig i november 2003 og konkluderte med at regjeringens lovforslag på flere områder ikke i tilstrekkelig grad oppfylte Norges folkerettslige forpliktelser i henhold til ILO 169. I rapportens konklusjon står blant annet: “Skal Finnmarksloven oppfylle ILO-konvensjonens krav til landrettigheter, må beslutningsreglene endres slik at samene sikres den kontroll som ligger til en eierposisjon” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2004). Justiskomiteen foreslo noen endringer i lovforslaget som følge av rapporten, og fattet vedtak om at den videre behandlingen

av loven skulle innebære konsultasjoner med Sametinget slik at de sammen kunne komme frem til en mulig løsning. Det ble avholdt fire konsultasjonsmøter mellom justiskomiteen og Sametinget i perioden mars 2004 og april 2005. Det ble også avholdt separate konsultasjoner mellom justiskomiteen og Finnmark fylkesting. Den 11. mai 2005 underskrev daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg og sametingspresident Sven-Roald Nystø prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget eller andre relevante samiske interesser, som en direkte implementering av artikkel 6 i C169 (Appendiks 1).

Konsultasjonene om Finnmarksloven endte med at både Sametinget og Finnmark fylkesting fikk gjennomslag på viktige områder. Finnmarksloven ble vedtatt med stort parlamentarisk flertall, og solid støtte fra både sametinget og Finnmark fylkesting (Broderstad & Hernes, 2008, s. 123). Finnmarksloven ble vedtatt den 17. juni 2005. Den innebærer at statens umatrikulerte grunn i Finnmark, som betyr omtrent 96 % av Finnmarks areal, ble overtatt av Finnmarkseiendommen (FeFo). FeFo ledes av et eget styre, som består av tre representanter valg av Sametinget og tre valgt av Finnmark fylkeskommune. Fra 1. Juli 2006 forvalter Finnmarkseiendommen grunn og naturresurser i Finnmark fylke, og rettigheter til bruk av utmark og disponering av grunn til salg og utleie.

## **2.5 Konsultasjonsretten**

Den norske konsultasjonsretten betyr i praksis at statlige myndigheter må konsultere et ikke-statlig, folkevalgt organ i Norge som likeverdig part i dialog i forkant av viktige beslutninger. Sametinget må få fullstendig informasjon på alle stadier av en sak og gis tid til å vurdere og gi tilbakemelding. Konsultasjonsprosessen skal ikke avsluttes så lenge staten og Sametinget antar at det er mulighet for å oppnå enighet. Staten er altså forpliktet til ikke bare å ta samenes synspunkter til vurdering, men å gå inn i konsultasjonene i god tro og med hensikt om å oppnå enighet. Det at konsultasjonene foregår mellom to likeverdige parter som begge må respondere til hverandres synspunkter, gjør det til mer enn en høringsinstans. Konsultasjon innebærer også at aktører ikke forhandler eller gjennomfører avstemninger, men søker å oppnå forståelse og enighet gjennom drøfting (Broderstad & Hernes, 2008, s. 122). Samtidig må konsultasjoner ikke forveksles med forhandlinger, da forhandlinger betyr per definisjon at de forhandlende parter er

avhengige av å komme til enighet for å i det hele tatt kunne fatte en avgjørelse. Altså kan konsultasjonsretten ikke forstås som en vetorett for samene (Solberg, 2005). Konsultasjoner mellom samiske interesser og Sametinget har blitt hyppige. I 2011 ble det konsultert om 39 saker mellom statlige myndigheter og Sametinget (Meld. St. 35 (2011–2012), pkt. 1.1.4). I tillegg konsulteres også andre samiske organisasjoner når saken tilsier det.

Den kongelige resolusjon om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget medførte en endring av betydningen av det å være manntallsført i Sametinget. Det som til å begynne med hadde vært et primært rådgivende organ for samiske kulturelle interesser ble med konsultasjonsavtalen en mulighet til å øve reell innflytelse på politiske beslutninger for samene som er registrert i Sametingets valgmanntall. En videre diskusjon omkring dette vil følge i kapittel tre.

## **2.6 Mineralloven og samiske interesser**

Norge er rikt på mineraler. Norsk mineralnæring hadde i 2011 6000 ansatte og omsatte for 12,4 milliarder kroner (Strategi for mineralnæringen, 2013). Byggeråstoffer som pukk og grus er den mest verdifulle delen av næringen målt i omsetning, men også industrimineraler, metaller, kull og naturstein er innbringende næringer. På grunn av befolkningsvekst, teknologisk utvikling og økonomisk vekst, og fordi mineraler inngår i det meste av vareproduksjon, har man sett en økt etterspørsel etter mineralforekomster. Norges geologiske undersøkelse, som er myndighetenes sentrale fagorgan for geologisk kunnskap, har anslått at Norske kjente og undersøkte underjordiske metallressurser har en samlet verdi på 1.400 milliarder kroner (ibid.). Dagens mineralpriser ventes i tillegg å øke. Mange av de verdifulle forekomstene finnes i nordlige områder, spesielt i Finnmark fylke. Her letes det etter gull, kobber og andre verdifulle mineraler. Det vil si at de kommende år vil bringe vesentlig større utbredelse av mineralindustrivirksomhet i Nord-Norge, og at regjeringen satser stort for å legge til rette for at ”sikker tilgang på mineralske råstoffer” fra disse områdene (Pedersen & Haugen, 2010).

I 2009 vedtok Stortinget mineralloven som søker å «fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig

utvikling» (Mineralloven, 2009, § 1). Mineralloven er et bransjeregulativ for mineralnæringen i Norge som fastsetter grunnleggende og forutsigbare rammer for å drive mineralvirksomhet. Loven skal best mulig legge til rette for næringsutvikling og sikre en hensiktsmessig og bærekraftig utnyttelse av norske naturressurser. Samtidig må mineralindustrien ivareta etiske hensyn som hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, samfunn og næringsliv. Reindrift foregår i dag i vel 140 av landets kommuner, på et areal som utgjør om lag 40 prosent av Norges fastlandsareal, og strekker seg fra Finnmark i nord til Engerdal i Hedmark i sør. Størst utbredelse har reindriften i områder som tradisjonelt har blitt forvaltet av samer: Det foregår reindrift på 80 prosent av landarealet fra Finnmark til Sør-Trøndelag, omtrent 90 000 km<sup>2</sup> (NOU 1007: 13, pkt. 10.2.1). Fordi mineralvirksomhet kan være arealkrevende og innebære miljøutfordringer ventes det at økt mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder vil føre til økt press på samisk kultur, reindrift og næringsutøvelse.

Før loven ble vedtatt ble det derfor avholdt konsultasjoner mellom Sametinget og næringsdepartementet. Det ble også holdt konsultasjoner mellom næringsdepartementet og NRL. Men mens Sametinget fikk betydelig gjennomslag for sine synspunkter i konsultasjonene om Finnmarksloven og det opprinnelige lovforslaget fremmet av Bondevik II-regjeringen ble endret på viktige punkter til samenes fordel, kom partene ikke til enighet i konsultasjonene om mineralloven. Uenighetene gjaldt spørsmålet om rekkevidden av Norges folkerettslige forpliktelser, særlig spørsmålet om urfolksvederlag, og om ivaretagelsen av samiske interesser utenfor Finnmark (Skogvang, 2010, s. 55). Den 20. mars i 2009 la Nærings- og handelsdepartementet (NHD) frem en ny odelstingsproposisjon om mineralloven (Ot.prp. nr. 43 2008-2009). Denne ble vedtatt av Stortinget uten endringer av betydning og var gyldig fra 1. Juni 2009. Sametinget så seg ikke i stand til å samtykke til lovforslaget, fordi de anså at verken prosessen forut for oversendelsen av lovforslaget eller selve loven oppfylte Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. Av samme grunn nekter de også å gi sitt samtykke til aktivitetene loven søker å regulere. Dette er problematisk for gruveselskaper, da mineralvirksomhet er en kapitalkrevende industri og selskapene er avhengige av godt omdømme for å tiltrekke seg investorer.

## 3 Teori

### 3.1 Norske samer og politisk medlemskap – konsultasjonsretten som utvidelse av Sametingets myndighet

Norsk ordinært politisk system bygger på det parlamentariske prinsippet at den utøvende makt, regjeringen, står ansvarlig overfor en folkevalgt forsamling. I henhold til Grunnloven er den norske nasjonalforsamlingen, Stortinget, folkets instrument for å vedta lover. Beslutninger fattes gjennom flertallsprinsippet i Stortinget, som er proporsjonalt sammensatt av 169 representanter fra 19 valgkretser (fylkene). Hvert fjerde år holdes stortingsvalg i Norge, der stemmeretten gis på grunnlag av alder og statsborgerskap. Eva Josefsen (2007) kaller denne muligheten alle norske statsborgere har for en direkte politisk kanal. Denne kanalen hviler på prinsippet om at hver borger har én stemme hver.

Anne Julie Semb hevder at de kravene og aspirasjonene urfolksgrupper har som urfolk er ”vanskelige, for ikke å si umulige å imøtekomme innenfor det klassiske [liberale] synet på statsborgerskap” (Semb, 2009, s. 163), som betyr at alle borgere skal ha den samme status og at politiske og juridiske rettigheter skal bli gitt til individer uten hensyn til medlemskap i grupper (Barry, 2001 s. 7). Som diskutert under avsnitt 2.2 kan det hevdes at dette ordinære politiske systemet med representativt demokrati gjennom numeriske valg og prinsippet om lik vekting av stemmer fører til at etniske minoriteter i flerkulturelle demokratier vil oppleve politisk maktesløshet fordi de er ”prisgitt det konstante flertallets vilje” (Josefsen, 2003, s. 8).<sup>2</sup>

Etableringen av Sametinget har i tillegg til å bety en strukturell endring av de nasjonale politiske systemene, ført til en utvidelse av forståelsen av begrepet folkestyre og politisk styring

---

<sup>2</sup> Samtidig vil dette argumentet kun gjelde under den forutsetning at etnisitet er en skillelinje i norsk politikk.

i Norge (Broderstad 1999, s. 9). Da Sametinget ble åpnet fikk personer som oppfylte kriteriene for å registrere i sametingsmanntallet adgang til å utøve innflytelse i to forskjellige politiske systemer: det ordinære politiske systemet i Norge og det politiske systemet bygget rundt Sametinget. Sametingets opprinnelige myndighetsområde var som rådgivende organ med initiativrett. Sametinget har mulighet til å gjøre egne prioriteringer i fordelingen av bevilgede midler fra Stortinget til samiske formål, men er intet lovgivende organ og har ikke skattleggingsmyndighet. Men mens Sametinget og sametingets valgmanntall har en åpenbar symbolsk betydning for mange norske samer er det også potensielt en kilde til spenninger både mellom enkeltpersoner og mellom grupper i lokalsamfunn da noen borgere basert på etnisk tilhørighet har blitt gitt en ekstra mulighet for å påvirke politiske beslutninger (Semb, 2009, s. 172). Særlig gjelder dette når myndighetsområdet til Sametinget gradvis utvides.

I følge Semb (2009, s. 166-167) har Sametingets myndighet blitt utvidet på tre punkter som følge av Finnmarksloven. For det første får Sametinget oppnevne tre av de seks styremedlemmene i Finnmarkseiendommen, som forvalter om lag 96 prosent av Finnmarks totale areal på 48 600 kvadratkilometer. For det andre har Finnmarksloven gitt Sametinget myndighet til å fastsette retningslinjer som skal legge føringer for endringer i bruk av utmark. Den tredje måten Finnmarksloven har utvidet Sametingets myndighet på er at lovarbeidet skapte institusjonaliserte konsultasjoner gjennom den kongelige resolusjon. Selve lovteksten var et resultat av en konsultasjonsprosess, en politisk prosess som ikke før har blitt benyttet i Norge og som innebærer en helt ny måte for Sametinget å påvirke politiske beslutninger på. På grunnlag av disse endringene i myndighetsområdet til Sametinget slår Semb (2009) fast at personene som er innskrevet i Sametingets valgmanntall blir gitt en ekstraordinær politisk innflytelse basert på slektskap, noe som betyr et brudd med det hun kaller det liberale prinsipp for politisk medlemskap. Nye rettigheter som konsultasjonsretten og Finnmarksloven endrer betydningen av å være manntallsført i Sametinget på en måte som ikke var påtenkt da Sametinget ble etablert.

Eva Josefsen (2007, s. 21) bruker noe av den samme type argumentasjon når hun omtaler det samiske folkevalgte parlamentet som en indirekte kanal for politisk innflytelse som samene har ved siden av den direkte kanal, stortingsvalget, for å imøtekomme utfordringene det numeriske demokratiet innebærer for den samiske minoriteten. Retten til å stemme ved sametingsvalg er i

følge Josefsen en erkjennelse av at samene alltid vil være en liten minoritet i de nasjonale politiske systemene og at den ordinære (direkte) valgkanalen ikke sikrer at samiske stemmer blir hørt. Samtidig som det er et grep for å sikre samiske interesser politisk innflytelse, hevder Josefsen at Sametinget også ivaretar internasjonale menneskerettighetsbestemmelser for urfolk som Norge har forpliktet seg til å følge fordi Sametinget innehar en institusjonalisert kunnskap om urfolks rettigheter som intet annet folkevalgt organ i Norge har (Josefsen, 2008).

Josefsen (2008) diskuterer hva som kan forklare at Sametinget og Finnmark fylkesting fikk deltakelsesrettigheter i lovprosessen i forkant av vedtaket om Finnmarksloven, og hvorfor de fikk gjennomslag for så vidt omfattende endringer og tillegg gjennom konsultasjonene. Hun omtaler konsultasjonene mellom justiskomiteen, Sametinget og Fylkestinget som et nytt og avgjørende aspekt av den indirekte kanalen for politisk innflytelse som ”brøt nytt konstitusjonelt terreng i Norge”, da det aldri i Stortingets historie hadde funnet sted en lovprosess som ga rom for dialog mellom de ulike partene på samme måte.

Hvis det er slik at konsultasjoner mellom Sametinget og departementer dermed bærer preg av forhandlinger er dette enda et tegn på at ratifiseringen av ILO-konvensjonen hadde politiske konsekvenser for Sametingets myndighetsområde, og for hva det innebærer å ha et dobbelt politisk medlemskap. Semb påpeker at så lenge det politiske systemet knyttet til Sametinget og det ordinære politiske systemet i Norge er tilstrekkelig separate, kan en ikke påstå at en stemme i hver av systemene kan bli sett på som en dobbelt stemme. Men ”it seems obvious that the more that actual decisions are based on prior negotiations between the Sami Parliament and other popularly elected bodies in Norway, the harder it will be to convince anyone that the two polities are in fact so separate that a vote in each of them will not constitute double voting” (Semb, 2012, s. 1666). Dette skaper i sin tur to klasser av borgere med ulike rettigheter i Finnmark. Hvis konsultasjonsretten utvides ytterligere slik at den blir forstått som en forhandlingsrett, vil Sametinget praktisk talt ha vetorett i saker som angår dem, og den dobbelte stemmegivningen blir mer betydningsfull, ”thus undermining the link between citizenship and political equality” (ibid.).

Det som er gjennomgått ovenfor er en forklaring på hvordan Sametingets formelle struktur og premissene for samisk maktutøvelse har blitt utvidet, og hva konsultasjonsretten har betydd for samisk politisk medlemskap. Eva Josefsen (2008, s. 92-94) omtaler dette som strukturell makt.



Den neste delen av kapittelet skal handle om hvordan sametinget utnytter mulighetsrommet for å utøve makt innenfor de strukturelle rammene, hvor konsultasjoner befinner seg i spekteret mellom høringer og forhandlinger, og hva konsultasjonsrettene egentlig er til for.

## **3.2 Konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse**

### **3.2.1 Å utnytte handlingsrommet: Sametingets makt**

At konsultasjonsretten ble innrømmet norske samer har altså betydd at muligheten for politisk innflytelse for Sametinget og andre samiske aktører har blitt utvidet. Josefsen (2008) ser denne nye muligheten som et hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, som et grep for å forenkle lovprosessen og som et resultat av flere kontekstuelle faktorer. Hun understreker imidlertid at adgang til maktarenaer og beslutningstakere ikke automatisk utløser politisk innflytelse.

Før og under konsultasjonene om Finnmarksloven hadde Sametinget antatt en aktiv rolle. De hadde stilt krav, levert alternative problem- og løsningsforståelser og utnyttet muligheter. Dermed ble adgangsrettigheten omdannet til en faktisk makt til å påvirke myndighetene i den retningen de ønsket. En generell definisjon på makt (eller "power") som ofte er brukt i samfunnsvitenskapen er "the ability of one party to move another in an intended direction" (Tawney, 1931, s. 159). Josefsen presiserer at når hun snakker om maktutøvelse i denne sammenhengen, menes en relasjonell makt som handler om kommunikasjon, kunnskap og konstruksjon av mening. Hun finner at aktører som ikke har noen formell beslutningsmakt vil kunne veie opp for en asymmetrisk maktfordeling ved å "etablere en alternativ maktbase som kan influere på de formelle beslutningstakerne, slik etablering av ny kunnskap og problemforståelse kan. Dette omtales gjerne som definisjonsmakt" (2008, s. 117). Ved å skape mening gjennom diskurs og dialog, mener hun, vil man få akseptert alternative definisjoner av problemer og løsninger som virkelighet, noe som igjen kan påvirke beslutningsutfall.

Som vi har sett (under 2.3) at tilfellet var i den globale mobiliseringen av urfolk, kan det altså vise seg at urfolkets stiller sterkere enn deres relative størrelse og det politiske utgangspunktet skulle tilsi fordi de påberoper seg og blir tillagt makten til å definere sine egne rettigheter. De fremstår dermed som eksperter på sin egen situasjon og sine egne behov og statlige myndigheter

ser til samene for å få svar på hvordan de skal forholde seg til folkeretten og ta hensyn til samisk kultur og levevis.

### **3.2.2 Deliberasjon**

Broderstad og Hernes (2008) tar også utgangspunkt i konsultasjonene om Finnmarksloven og analyserer konsultasjoner som politisk virkemiddel for å oppnå enighet og forståelse mellom Sametinget og statlige myndigheter: ”Spørsmålet er hva konsultasjoner er, til forskjell fra eksempelvis høringer og forhandlinger på korporative arenaer, og hva som gjør dette til et tjenlig virkemiddel i offentlige beslutningsprosesser (Broderstad & Hernes, 2008, s. 123). De viser at ”konsultasjoner - ut fra de idealene som formuleres – er arrangement og prosesser som må analyseres med utgangspunkt i et deliberativt perspektiv” (Broderstad & Hernes, 2008, s. 126). Deliberasjon defineres ulikt av ulike teoretikere, men er generelt betegnelsen på debatter og diskusjoner som ideelt har som mål å produsere velinformerte overbevisninger der deltakerne er villige til å endre preferanser og oppfatninger i lys av diskusjonen, ny informasjon og argumenter fra andre deltakere. Selv om deltakerne skal fremme sine egne interesser, er et overordnet mål å komme frem til et normativt riktig og sant utfall, som er rettferdig for alle involverte (Chambres, 2003, s. 309).

#### **Å finne ut av det sammen**

Hilmar Rommetvedt (2002, s. 57-58) kategoriserer ulike typer politiske beslutningsprosesser og fremstiller deliberasjon som en egnet beslutningsprosess når partene ikke har avklart sine preferanser på forhånd. Det vil si at preferansene kan utvikles underveis i beslutningsprosessen og partene kan komme frem til et felles beste gjennom åpen og fordomsfri diskusjon. Beslutningstakerne er folkets representanter og beslutningsregelen er konsensus. Hernes (2006, s. 47) oppfatter ideen om et deliberativt demokrati som en motsats til ”økonomiske demokratimodeller hvor det tas utgangspunkt i at aktører handler strategisk og har bestemte preferanser som de ønsker å realisere”. Broderstad og Hernes (2008, s. 124) viser til det klart sammenfallende mellom idealet om å muliggjøre konsensus mellom urfolk og myndigheter og det deliberative demokratiske idealet om at beslutninger skal skje ved at aktører kommer til

enighet mellom utveksling av argumenter. Dermed kan konsultasjonene, slik Josefsen også foreslår, være en ordning som muliggjør minoritetsdeltakelse og bøter på en asymmetrisk relasjon mellom urfolk og en numerisk og kulturell majoritet ved at partene går inn i samtalene som likeverdige parter og prøver å komme fram til en felles sannhet. Hernes (2006, s. 47) fremstiller deliberasjon som en ”dialektisk prosess” der aktørene skal utvikle en felles oppfatning gjennom presentasjon, lytting og respons. Dermed blir innholdet i argumentasjonen viktigere enn om budskapet kommer fra et numerisk flertall. Dette understreker hvor avgjørende det er hvem som sitter med definisjonsmakt, slik Josefsen (2008) hevder.

### **Konsensus og åpenhet**

Broderstad og Hernes finner at flere trekk ved konsultasjonene om Finnmarksloven ikke oppfyller ideelle krav ved deliberasjon, selv om løsningen fikk tilslutning fra alle involverte (2008, s. 141-146). For det første skal deliberativ politikk lede frem mot en beslutning, og partene søker å oppnå konsensus. Utfallet av Finnmarksloven kan ikke kalles en konsensus fordi det rent formelt var justiskomiteen og ikke Sametinget eller Finnmark fylkesting som fremla lovforslaget. Den endelige lovteksten avvek fra justisdepartementets lovforslag på vesentlige punkter og Sametinget var enige i den nye utformingen. Men beslutningen ble altså ikke utarbeidet *i* konsultasjonene, men *på grunnlag* av dem. For det andre ble konsultasjonene med Sametinget og konsultasjonene med Finnmark fylkesting avholdt separat, noe som viser at det ikke ble lagt opp til enighet mellom alle tre partene. Sametinget og fylkestinget fikk ikke muligheten til å utvikle en felles forståelse. Det fantes for det tredje uenighet innad i Stortinget og innad i fylkestinget, noe som hindrer at aktørene opptrer som enhetlige aktører, som kan sies å være et ideal i deliberasjonsprosesser. En siste svakhet Broderstad og Hernes finner ved konsultasjonene om Finnmarksloven var at de var en lite åpen prosess, noe som ikke ga rom for at argumentene til de involverte kunne bli prøvd mot et kritisk publikum. At kritikere ikke er invitert inn og ikke får muligheten til å følge prosessen, kan generere ytterligere kritikk og mistenkeliggjøring: I konsultasjonene om Finnmarksloven ble 11 000 underskrifter samlet inn i Finnmark fylke. Kampanjen var en kritikk av selve loven, og også av konsultasjonene som ble kritisert for å være en lukket prosess der kun en gruppe var invitert inn og utenforstående ikke fikk komme med innspill (Hernes, 2006, s. 47).

### **Konsultasjoner – en deliberativ prosess**

På grunnlag av disse observasjonene kan det se ut som behandlingen av Finnmarksloven er et eksempel på at idealet om deliberasjon sjeldent blir realitet. På den andre siden, kommer Broderstad og Hernes frem til at konsultasjonene er deliberative prosesser ved at de er en arena for utveksling av argumenter og refleksjon rundt andres argumenter, der aktørene må begrunne sine egne synspunkter og forholde seg direkte til hverandres argumenter og respondere på hverandres synspunkter (Broderstad & Hernes, 2008, s. 142).

### **3.2.3 Mellom høringer og forhandlinger – men hvor da?**

I en komparativ analyse av urfolksrettigheter i Finnmark og Labrador i Canada (Finnmarksloven og Labradortraktaten) fant Eikeland (2008) at selvbestemmelsesaspektene er flere i Labradortraktaten og at kanadiske myndigheter har en mye mer utstrakt bruk av konsultasjoner med de forskjellige regjeringsnivåer. Dette sikrer effektiv deltakelse, reell politisk innflytelse og ”forsikring om at minoritetsgruppers holdninger og preferanser skal bli hørt og ha effekt i politiske beslutningsprosesser” (Eikeland, 2008, s. 85). Blant annet fordi konsultasjoner mellom labradorinuittene og kanadiske myndigheter er hyppige og et viktig moment i forholdet mellom statsmakt og urfolk i Canada. Labradortraktaten er dessuten mer omfattende enn Finnmarksloven og den gir svar på mer enn bare behovet for landrettigheter. ”Labradorinuittene er på denne måten i større grad enn samene gitt rollen som premissleverandører for modernisering på egne premisser” (Eikeland, 2008, s.88).

Eikeland (2008) påpeker i sin sammenligning en avgjørende ulikhet mellom Canada og Norge som kan tenkes å ha betydning for hvordan konsultasjoner blir brukt som kanal for politisk innflytelse: Den første er en føderalstat, mens den andre er det ikke. Føderalstater har den strukturelle ordningen at makten er delt mellom føderale og provinsielle myndigheter. Fordi delstater i en føderalstat er nødt til å bruke forhandlinger for å komme til enighet når politiske beslutninger skal tas er konsultasjonenes form ikke helt ulik de forhandlingene man er vant med å gjennomføre i slike stater. Det er i følge Eikeland (2008: 78) naturlig å anta at det er lettere å delegere makt i en føderalstat enn i en enhetsstat fordi sentrale myndigheter allerede er nødt til å forholde seg til både ulike urfolksgrupper og regionale politikere når politikken skal utformes. Eikeland antyder altså at Labradorinuittene i Canada har bedre betingelser for å få gjennomslag

for sine krav som urfolk overfor statlige myndigheter fordi de i Canada har en tradisjon med å måtte forhandle med andre politiske institusjoner om beslutninger, noe som vi ikke har i Norge.

I internasjonal politikk er forhandling mellom stater måten å komme til enighet på når det gjelder utforming av nytt lovverk internasjonalt, fordi det ikke eksisterer noe overordnet lovgivende myndighet (Grung 2009). Beslutningsregelen i forhandlinger er enstemmighet og uten enighet vil rettstilstanden forbli den samme (Grung, 2009, s. 211). I Norge har forhandlinger om nye lovforslag normalt vært forbeholdt stortingsrepresentanter. Stortinget er den lovgivende myndighet og det er dermed Stortinget alene som kan vedta lover. Når andre synspunkter har blitt tatt i betraktning har dette foregått ved høringer. At en sak er ute på høring vil si at departementet ønsker å "høre" hva berørte parter har å si til et forslag som man arbeider med. Offentlige eller private institusjoner, fagpersoner, organisasjoner eller andre instanser får mulighet til å legge frem sitt synspunkt så det kan tas i betraktning når beslutninger skal fattes. Slik mener man å kunne gjøre bedre økonomiske, administrative og politiske vurderinger før et offentlig tiltak settes ut i live. Da Sametinget ble opprettet var det som en høringsinstans som skulle tale på vegne av norske samer. Da Norge ratifiserte C169 året etter at Sametinget åpnet, var det presumert at Norges politikk allerede samsvarte med de internasjonale retningslinjene. Det var derfor ikke tatt i betraktning at ratifiseringen skulle innebære slike omfattende endringer i Sametingets myndighetsområde som konsultasjonsordningen er, og dermed den muligheten til utøvelse av makt som konsultasjonsordningen innebærer. Der er svært nytt for statlige myndigheter å forholde seg til Sametinget på denne måten, og det kan tenkes at det fremdeles er mye uavklart med hensyn til hva konsultasjoner er og hvordan de skal foregå.

Konsultasjoner er ikke forhandlinger. Det fremgår klart i den kongelige resolusjonen (Appendiks 1) at de skal være "noe mer enn høringer" men "mindre enn forhandlinger" ved at de ikke skal være en vetorett for samene. Det vil si at i lovsaker og politiske beslutninger har Stortinget eller regjeringen det siste ordet. I følge Rommetvedt (2002, s. 58) er forhandlinger langt mer forpliktende for partene enn konsultasjoner. Forhandlinger kan føre fram til bestemte beslutninger eller avtaler, mens konsultasjoner kan inngå som et forberedende ledd i ulike typer beslutningsprosesser, uten at de i seg selv fører til at det treffes beslutninger. Partene skal gå inn i konsultasjonene i god tro og i håp om å oppnå enighet, og de skal fortsette konsultasjonene

så lenge det finnes håp om å oppnå enighet, men enighet er ikke et krav for å kunne avslutte konsultasjonsprosessen.

### **Hvor viktig er Sametingets samtykke?**

Josefsen mener å ha funnet at Sametingets definisjonsmakt var så sterk i konsultasjonene om finnmarksloven, at det underveis i prosessen hadde etablert seg en oppfatning hos partene om at en manglende godkjenning av loven fra Sametingets side ville gjøre det umulig for Stortinget å vedta loven. Siden det var i begge parter interesse å komme frem til et resultat så man at ”konsultasjonene i sluttfasen gikk over i konkrete forhandlinger” (Josefsen, 2008, s. 118), noe som ikke er pålagt staten verken gjennom nasjonale reguleringer eller internasjonale konvensjoner. Det er derfor, i følge Josefsen, synlig at Sametingets innflytelse over forslaget til Finnmarkslovens lovtekst er betydelig. Hun konkluderer med at ”Proessen rundt Finnmarksloven har vist at utøvelse av politisk makt kan finne sted også der hvor grunnlaget for utøvelse av formell beslutningsmakt mellom partene er sterkt asymmetrisk” (Josefsen, 2008, s. 117). Dette er i tråd med Zartman og Rubins (1995) forskning, som utforsker forhandlinger mellom parter i asymmetriske maktforhold og hvordan en svak part kan forhandle med en sterk part og likevel få gjennomslag for sin vilje. De finner blant annet at asymmetri i maktforholdet mellom partene med ett ser ut til å bli mindre viktig når partene befinner seg i en forhandlingsposisjon. Sametinget har mer forhandlingsmakt når staten opplever det som avgjørende at det oppnås tilslutning til beslutningen fra Sametinget, dermed blir mulighet for politisk innflytelse større enn deres institusjonelle makt tilsier.

### **Tautrekking eller ”common ground”**

Broderstad og Hernes (2008) hevder at konsultasjoner ideelt sett skiller seg fra forhandlinger ved at de er en arena hvor partene lærer og utvikler en felles forståelse. Forhandlinger, mener de, er en prosess hvor aktører maksimerer egeninteresse ved å bruke ”trusler og lovnader” for å påvirke andres atferd og bruker andre som middel for egne mål (Broderstad & Hernes, 2008, s. 125). Videre mener de deliberasjon (og dermed konsultasjoner i sin ideelle form) skiller seg fra forhandlinger ved at aktørene henviser til eksterne autoriteter som publikum, etablerte avtaler, kunnskap og normer (Broderstad & Hernes, 2008, s. 131). Broderstad og Hernes påpeker at det er dette aspektet ved konsultasjoner som beslutningsprosess som gjør prosessen overlegen i

forhold til forhandlinger og bruk av trusler, blant annet fordi aktørene gjennom prosessen skaper integrasjon heller enn konflikt.

Rommetvedt (2002) kategoriserer beslutningsformer ut ifra beslutningssituasjonen, altså situasjonen partene befinner seg i idet de går inn i beslutningsprosessen, for eksempel i hvilken grad partene har avklarte, like og forenelige preferanser. Strategisk forhandling skiller seg fra deliberasjon i denne inndelingen ved at partene har gitte, like preferanser og forhandler om delelige goder, mens deliberasjon forutsetter uavklarte preferanser og et antatt felles beste. I strategiske forhandlinger er resultatet et kompromiss, mens man gjennom deliberasjon kommer fram til et kvalifisert konsensus. Som en mellomting lister Rommetvedt opp deliberative forhandlinger, der preferansene er uavklarte eller ulike, men forenelige, og resultatet er en pakkelse. Som Josefsen finner i sine analyser av Finnmarksloven kan partene i konsultasjoner selv oppfatte at de er i en forhandlingssituasjon idet forventningene om at enighet må oppnås blir sterke nok. For at det skal finne sted rene forhandlinger forutsettes også at partenes preferanser har blitt så sammenfallende at det er mulig å inngå strategiske kompromisser om det som står igjen. (Josefsen, 2008, s. 115; Rommetvedt, 2002, s. 57).

Ruben & Brown (1975) definerer forhandlinger som "the process whereby two or more parties attempt to settle what each shall give and take or perform and receive in a transaction between them". Denne definisjonen faller inn under Rommetvedts kategori "strategiske forhandlinger" ved at partenes preferanser er avklart, men det er mulig å gi og ta og komme frem til et kompromiss som begge parter kan være fornøyd med, men der begge har måttet ofre noe for å få gjennomslag for noe annet.

Spoelstra, Wynand og Pienaar (1999, s. 3) opererer med en litt annen definisjon på forhandlinger:

a process of interaction between parties directed at reaching some form of agreement that will hold and which is based upon common interests, with the purpose of resolving conflict, despite widely dividing differences. This is achieved through the establishment of common ground and the creation of alternatives.

Spoelstra et. al.s forhandlingsdefinisjon kan falle inn under Rommetvedts kategori ”deliberative forhandlinger”, da de ser forhandlinger som en samhandling som skal muliggjøre en felles løsning for parter som har noen felles interesser, men kan være svært uenige om andre ting. At en ”common ground” skal etableres i løpet av forhandlingsprosessen, slik Spoelstra et. al. foreslår, må dermed forutsette at partene ikke skal ha forhåndsavklarte preferanser og standpunkter, eller i alle fall være åpen for å endre standpunkt underveis i prosessen. Ved å fokusere forhandlingene på hva man kan oppnå sammen heller enn hva hver part ønsker å oppnå individuelt øker man mulighetene til å finne frem til en løsning partene kan enes om (Spoelstra et. al., 1999, s. 3).

I oppgavens problemstilling har jeg brukt ordet ”enighet”. Det er også ordet enighet som brukes i konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og staten (Appendiks 1), ikke ”konsensus”. Enighet om et resultat er å forstå som at partene har kommet frem til en helhetlig løsning begge ser seg fornøyd med og er villige til å slutte seg til. Deliberative beslutningsprosesser etterstreber å oppnå konsensus, et beslutningsresultat man har kommet fram til i fellesskap og som representerer en felles vilje. Begrepet enighet er mer romslig, og innebærer i tillegg pakkelsninger og kompromisser, der partene i utgangspunktet har ulike preferanser. Det vil si at kravet om enighet i konsultasjonene ikke eksplisitt innebærer krav til konsensus.

### **”Framing”**

Spoelstra et. al. er dessuten opptatt av begrepet ”framing” i forhandlinger, som omhandler hvordan en definerer og fremstiller problemene. For eksempel ved å definere en ”trussel” som en ”advarsel” kan språket som brukes være med å avgjøre utfallet av en forhandling. I tillegg omtaler de forhandlinger som en prosess, altså noe som utspiller seg over tid.

”Framing” er et begrep som i økende grad brukes i forhandlingsteorien og som dreier seg om hvordan forhandlere forstår sin situasjon (Putnam & Holmer, 1992, s. 128). Parter i en forhandling går inn i forhandlingsposisjonen med visse referanserammer som de forstår situasjonen utifra. Tilsvarende handler ”reframing” hvordan alternative forståelser av en situasjon påvirker forhandlinger, og hvordan måten en part argumenterer sine interesser kan bidra til at den andre endrer sine referanserammer (ibid.). Kahneman & Tverskys prospektteori er et viktig bidrag til teorien om ”framing” og utfall i forhandlinger. Den definerer en ramme (”frame”) som vurdering av situasjoner og utsikter: ”a decision maker’s conception of the acts,



outcomes, and contingencies associated with a particular choice” (1981, s. 453). Hvordan beslutningstakeren vurderer risiko er sentralt i prospektteorien som foreslår at aktører er mindre tilbøyelige til å ta sjanser der det er sikre utsikter for gevinst, og de er mer tilbøyelige til å ta sjanser når det er sikre muligheter for tap. Et annet prinsipp i prospektteori er at aktører vurderer alternativer i forholdt til referansepunkter, ikke til absolutte verdier. En annen tilnærming til ”framing” –konseptet er issue development –teorien som fokuserer på hvordan temaer endrer seg i løpet av en forhandlingsprosess. Denne teorien legger altså mindre vekt på partenes forutbestemte referanserammer, men heller hvordan argumenter og uenigheter forandres ettersom problemkonseptene og rammene endrer seg. Disse endringene skjer gjennom argumentasjon (Putnam & Holmer 1992, s. 137-141). ”Framing” relaterer seg altså til hvordan konsepter, temaer og situasjoner i en forhandlingsprosess blir lagt frem og forstått av de ulike partene. Den som gjennom argumenter og overbevisning klarer å definere hvordan de aktuelle sakene forstås i forhandlingene og på den måten klarer å omforme den andre partens opprinnelige referanserammer må sies å ha definisjonsmakt.

For å oppsummere er det nærliggende å forstå konsultasjoner som et fenomen som har mer til felles med forhandlinger enn høringer, med den avgjørende forskjellen at den endelige avgjørelsen tas av den ene parten alene etter en konsultasjonsprosess. Samhandlingsprosessen som leder frem mot en beslutning har som dette avsnittet har vist, mange fellestrekk med (deliberative) forhandlinger. En høring gir én part mulighet til å uttale seg, deretter trekker den andre parten seg tilbake og avgjør i hvilken grad det skal tas stilling til synene som har kommet fram før det tas en beslutning. I konsultasjoner skal begge parter skal legge frem sine syn og ta stilling til den andre partens argumenter. Partene i prosessen er å betrakte som likeverdige parter og så lenge det finnes tro på at det er mulighet for å komme til enighet og partene skal i god tro søke å komme frem til en løsning som er basert på en felles forståelse av problemer og løsninger, og som er til gagns for alle involverte. Det deliberative aspektet som kan sies å skille konsultasjoner fra forhandlinger som kan være preget av egeninteresser og spill, handler om at aktørene skal være forberedt på å bygge opp eller endre sine preferanser og standpunkter i samhandling med den andre parten. Vissheten om at staten alltid vil ha siste ordet i avgjørelsen, gjør imidlertid at partene i konsultasjonene må sies å være preget av en underliggende ubalanse i maktforholdet.

### 3.2.4 Konsultasjoner som instrument for å oppfylle andre rettigheter

I følge Broderstad og Hernes faller behandlingen av Finnmarksloven inn i det Tully (2007) kaller en ny tradisjon i behandlingen av krav fra urfolk og minoriteter. I stedet for at rettigheter blir ”gitt” av domstoler og politikere og fastsatt en gang for alle slik de ble tidligere, kan urfolk gjennom konsultasjonene være med å utvikle forståelsen av og innholdet i deres rettigheter, som ofte ikke er entydig definert (Broderstad og Hernes, 2008, s. 143).

Jusprofessor James Anaya var med på å utforme FNs erklæring om urfolks rettigheter og innehar fra 2008 stillingen som FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter. Anaya (2005, s. 7) viser til en mangetydighet med hensyn til innholdet i plikten til å konsultere urfolk. Han mener nivået av konsultasjon som kreves kommer an på hvilke underliggende rettigheter som er på spill. Det vil si at Anayas tilnærming til konsultasjonsretten er at den heller enn å være en rettighet i seg selv er en komponent av underliggende substansielle rettigheter, som retten til selvbestemmelse og eierskap til land. Dermed er det disse underliggende rettighetene statene plikter seg til å oppfylle gjennom konsultasjoner.

#### Urfolk og selvbestemmelse

I konsultasjonene om Finnmarksloven var mye av diskusjonen knyttet til annerkjennelse av urfolks rettigheter til land og vann, eiendom og selvbestemmelse. Slik sett er Finnmarksloven i seg selv og konsultasjonene i forkant i følge Broderstad og Hernes (2008, s. 144) et ”tiltak for å realisere sentrale aspekt ved samisk selvbestemmelse”. Prinsippet om selvbestemmelse er nedfelt i FN-konvensjonen for sivile og politiske rettigheter er nedfelt i (1966, art. 1):

1. *All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*
2. *All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*

3. *The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.*

Ettersom urfolk blir betegnet som ”folk” (diskutert under **2.3.3**) har de altså retten til å velge hvordan de vil leve sine liv som gruppe og strukturere sine samfunn basert på egne normer, lover og kulturer (Dalton, 2005). Det vil si at selvbestemmelse ikke forstås som at det kreves opprettelse av egne stater, men at det må etableres ordninger som gjør det aktuelle folk i stand til å påvirke beslutninger (Hernes, 2006, s. 45). Huff (2005, s. 295) hevder at retten til selvbestemmelse av den grunn ikke utgjør noe trussel for stater. Så når stater ofte motsetter seg at urfolk skal bli innvilget rett til selvbestemmelse, kommer det av at å anerkjenne slike rettigheter betyr tap av kontroll over verdifulle naturressurser som befinner seg på urfolks territorier.

Rettighetene til land og vann er et aspekt ved retten til selvbestemmelse og er vanskeligere å realisere enn retten til deltakelse alene, fordi disse rettighetene i mye større grad direkte angår situasjonen til øvrige deler av befolkningen og har betydning for statens økonomiske utvikling. Slike rettigheter representerer dermed en utfordring for både stater og urfolk når det kommer til tolkning, praktisk gjennomføring og effektiv implementering, der etablering av lover er noe av det vanskeligste (Stavenhagen, 2009, s. 366-367). Selv om konsultasjonsretten i seg selv kan fremstå som en realisering av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene etter bestemmelsene i C169, er den i følge Anaya til for å sørge for at urfolk selv skal være med å definere innholdet i andre rettigheter og det er ”i selve prosessen at argumentene prøves og brynes mot hverandre” (Broderstad & Hernes, 2008, s. 146).

### **3.3 Under hvilke omstendigheter kan samene få gjennomslag for sine krav gjennom konsultasjoner?**

#### **3.3.1 Sten på sten**

Denne oppgavens hovedanliggende er å gi svar på spørsmålet som ble stilt under **1.2**: Hvorfor kom ikke partene til enighet i konsultasjonene om mineralloven. Fordi konsultasjoner er et nytt og stadig mer brukt politisk virkemiddel i Norge, befinner også teorien på dette feltet seg i startgropen. Det eksisterer lite forskning på feltet konsultasjoner og politisk innflytelse, og størstedelen av teorien i dette kapittelet er basert på kun én case, nemlig konsultasjonene om Finnmarksloven. Det gir lite mening å ”teste” en teori som er bygget hovedsakelig rundt ett case, på et annet case. Derfor har jeg valgt ikke å ta et deduktivt utgangspunkt i behandlingen av datamaterialet for denne oppgaven. Jeg vil heller søke å gjøre en mest mulig grundig redegjørelse for hvordan konsultasjonene om mineralloven foregikk, hvilke argumenter som ble fremmet og på hvilken måte de ble behandlet av de ulike partene. Gjennom en induktiv tilnærming til stoffet, forskning ”nedenfra og opp”, kan vi ved hjelp av studiet av mineralloven, være en erfaring rikere når neste skritt skal tas i arbeidet med å etablere en fullstendig teori omkring konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse.

Likevel vil jeg forholde meg til antydningene som har blitt gjort i teorien som kan relatere seg til dette temaet, som hver for seg kan tenkes å ha betydning for hvorvidt aktørenes standpunkter nærmer seg hverandre eller ei. Dette ”deduktive” innslaget i min forskningstilnærming som jeg ellers har beskrevet som induktiv, kommer av at jeg behandler de teoretiske bidragene som ble gjennomgått som retningslinjer når jeg leter etter mulige årsaker til at utfallet av konsultasjonene ble som de ble. Hver for seg kaster de lys over små deler av området jeg ønsker å undersøke, men en grundig undersøkelse av mitt case kan kaste lys over nye elementer som teorien ikke forklarer, og dermed utvide vår forståelse av under hvilke omstendigheter konsultasjoner ikke leder til enighet.

### **3.3.2 Teoretiske forventinger**

Litteraturen fremstiller konsultasjoner som et nytt og innovativt fenomen som har potensial til å gi Sametinget mer innflytelse i politiske beslutninger fordi statlige myndigheter i større grad enn i høringer må etterstrebe å komme frem til en løsning Sametinget samtykker til. Både samenes suksess i konsultasjonene om Finnmarksloven og urfolks globale suksess i å definere sine egne behov og rettigheter gir oss grunn til å tro at konsultasjoner betyr en reell mulighet for urfolk til å bestemme over sin egen skjebne ved hjelp av dialog og forståelse. Konsultasjonene

om mineralloven blir i dette henseende et svært interessant tilfelle å analysere fordi man i denne saken ikke kom til enighet og Sametinget mener at deres rettigheter ikke ble ivaretatt. Det vil si at samene har fått adgang til å delta i forarbeidet med lovforslaget, men de har i følge Sametinget likevel ikke blitt gitt noen gjennomslag for sine rettmessige krav som urfolk. Dette illustrerer Josefsens (under **3.1**) resonnement om at adgang til maktarenaer og beslutningstakere ikke gir noen garanti for politisk innflytelse. I det neste skal jeg oppsummere hva som ut ifra de teoretiske forventningene, kan ha innvirkning på hvorvidt partene kommer til enighet gjennom konsultasjoner.

### **Et aktivt Sameting**

På hvilken måte Sametinget utnyttet muligheten for politisk påvirkning som ligger i konsultasjonsretten, må antas å være av betydning for utfallet i saken. Josefsen fant i sin analyse av konsultasjonene om Finnmarksloven at det at Sametinget markerte seg som en enhetlig aktør, en definisjonsmakt og en aktiv pådriver, sikret dem påvirkningskraft i konsultasjonene om Finnmarksloven. Dette relaterer seg til måten argumenter utformes og og situasjoner oppfattes ("framing"). Derfor er det interessant å undersøke hvorvidt Sametinget fremsto mindre offensivt og utnyttet færre muligheter i konsultasjonene om mineralloven og om Sametinget ble tillagt definisjonsmakt.

### **Uavklarte preferanser og søken etter "common ground"**

I den kongelige resolusjonen om prosedyrer for konsultasjoner med Sametinget, heter det: "Ved å få etablert ordninger og prosedyrer for samhandling mellom Regjeringen og Sametinget kan gjentatte debatter om hvordan de folkerettslige bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse skal forstås unngås for fremtiden" (Appendiks 1).

Slike debatter kan likevel neppe forventes å unngås med mindre begge parter er enige om hva en konsultasjonsrett innebærer, og hva en kan forvente å oppnå gjennom konsultasjoner. Prosedyrene som er etablert har vist seg å være vage på flere områder. Avtalen gir for det første ikke et entydig svar på hvordan konsultasjoner relaterer seg til høringer på den ene siden og forhandlinger på den andre. Det betyr at partene kan ha ulike oppfatninger av i hvilken grad de er i en forhandlingsposisjon, og hvor mye de forventes å fire på egne preferanser og standpunkter.

En forutsetning for en god konsultasjonsprosess er at partene går inn i konsultasjonene i god tro, og med den hensikt å oppnå enighet (Appendiks 1). Vi har sett (3.3) at dette må innebære at partene har åpne og uavklarte preferanser, eventuelt at de er åpne for å endre preferanser og standpunkter i møte med gode argumenter fra den andre parten.

### **Ønske om enighet**

Det må antas at en gjensidig forventning om at enighet er nødvendig for at loven skal fungere, øker sannsynligheten for at Sametinget får gjennomslag for sine krav gjennom konsultasjoner. Der partene har gått inn i konsultasjonene med åpne preferanser, men har nådd et punkt hvor de ikke kan nærme seg hverandre mer, kan det være mulig at partene opplever å befinne seg i en forhandlingssituasjon hvis det er i begge parter interesse å gi og ta i innspurten før beslutningen tas, fordi det man eventuelt taper vil være mindre enn ulempen ved å ikke være enige om resultatet.

### **Et avklart forhold til folkeretten**

Aksepterer vi Anayas påstand om at konsultasjonsretten mer enn en rettighet i seg selv er en måte å sikre urfolkens andre og mer grunnleggende rettigheter som retten til land og selvstyre, kan man påstå at det ikke er konsultasjonsretten alene som må oppfylles for å sikre at urfolkets rettigheter blir ivaretatt. Vi kan da også kreve at Norge, for å oppfylle sine folkerettslige forpliktelser overfor samene skal bruke konsultasjoner på en slik måte at urfolk, gjennom konsultasjoner, får en reell mulighet til å få oppfylt sine mer fundamentale rettigheter til land og selvstyre. Med andre ord skal konsultasjoner føre til en beslutning som er i tråd med folkeretten. En slik beslutning vil, hvis vi legger Huffs (2005) antakelse til grunn, være mer problematisk å nå i saker hvor det dreier seg om rett til land og ressurser. Aksepteres ikke Anayas påstand, er det at konsultasjonene blir gjennomført tilstrekkelig for at den norske stat kan sies å ha oppfylt sine rettigheter overfor samene.

## 4 Design, data og metode

Dette kapittelet skal presentere oppgavens metodiske tilnærming og utfordringer i forbindelse med innsamling av data og gjennomføring av analysen. Først skal jeg gjøre rede for grunnen til at jeg valgte casestudie som forskningsdesign, og hvorfor jeg mener casestudiet kan være det mest fruktbare forskningsdesignet for å besvare min problemstilling. Deretter skal jeg presentere datamaterialet, som er det empiriske grunnlaget for undersøkelsen: dokumenter knyttet til konsultasjonene om mineralloven supplert med intervjuer av aktører som var sentrale i konsultasjonene. Videre vil jeg redegjøre for de metodiske valgene som er tatt i innsamlingen og arbeidet med datamaterialet og praktiske utfordringer ved de ulike metodene. Til slutt i kapittelet vil jeg vurdere oppgavens validitet og reliabilitet. Prosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) fordi jeg behandler informasjon om politiske og personlige overbevisninger og lar være å anonymisere intervjuobjektene (med deres samtykke). Prosjektet har blitt godkjent av NSD.

### 4.1 Forskningsdesign

Oppgaven søker å belyse hvordan urfolks rettigheter blir håndtert politisk i spørsmål om naturressurser, ved å få dypere innsikt i ett enkelt tilfelle av konsultasjoner mellom urfolk og myndigheter og forsøke å gi svar på hvilke aspekter ved konsultasjonsprosessen som gjorde at partene ikke kunne komme til enighet. Oppgaven kan i så måte defineres som et casestudie. Et casestudie er en dybdestudie av én enhet eller ett enkelt tilfelle (Merriam 2002, s. 8).

#### 4.1.1 Casestudiet – studiet av det konkrete

Fordelen med studiet av ett case er potensialet dette designet har for å oppnå dyp forståelse for et enkeltstående tilfelle. I følge Yin (2009, s. 12) er casestudiet godt egnet dersom man ønsker å få innsikt i prosesser i forbindelse med avgjørelser. Det er dermed et naturlig forskningsdesign å

velge når jeg vil undersøke en prosess der man hadde som mål å komme frem til enighet om en avgjørelse.

Teoretikere er svært ulike i oppfatningen av hvordan et casestudie kan designes og hva det kan brukes til (Gerring, 2004, s. 341). Flyvbjerg (2006) påpeker at casestudier ofte blir sett på som underordnet store, kvantitative undersøkelser i samfunnsforskningen fordi man ikke kan generalisere fra ett tilfelle og fordi de er lite egnet til annet enn å generere hypoteser som senere må testes med et større utvalg. Han satte seg fore å avlive det kan kaller myter om casestudiet, og konkluderer med at casestudiet er et nødvendig og tilstrekkelig forskningsdesign for visse forskningsoppgaver og at undersøkelser både med stor og liten n (lite og stort utvalg) er nødvendige for en solid forskningsutvikling. George og Bennet (2005, s. 5) definerer casestudiet som "the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events. Gerring (2004, s. 341) definerer også casestudiet som "an intensive study of a single unit with an aim to generalize across a large set of units". Han beskriver casestudiet som et studie av både det spesifikke og det generelle og at det er viktig å spesifisere "universet" caset skal representere (Gerring 2007, s. 80). I så måte kan man hevde at målet med en slik oppgave som denne må være å forsøke å trekke slutninger utover dette spesielle tilfellet og søke å si noe om på hvilken måte konsultasjoner mellom urfolk og statlige myndigheter generelt kan fungere eller ikke fungere. Stake (2005) understreker derimot at casestudiet bør designes med mål om å øke forståelsen av det enkelte tilfellet heller enn å generalisere utover det. Studiet av et enkelt tilfelle av konsultasjoner er naturligvis ikke tilstrekkelig for å etablere kunnskap om konsultasjoner i Norge generelt. Det er heller ikke denne undersøkelses ambisjon.

#### **4.1.2 Et induktivt design – forskning uten modeller**

Gerring ville nok heller ikke gå så langt som å påstå at jeg gjennom studiet av mitt case kan gi et entydig svar på under hvilke omstendigheter Sametinget gjennom konsultasjoner har en reell mulighet til å få gjennomslag for sine krav som urfolk. Han hevder imidlertid at vi også gjennom casestudiet kan bidra til å etablere innsikt som er nyttig når vi søker å forstå den sosiale virkeligheten i et større perspektiv: "the triangulation essential to social scientific



advance demands the employment of a variety of (viable) methods, including the case study”. (Gerring, 2004, s. 353).

Nettopp ved å opparbeide oss bedre forståelse av hvordan prosessen kan arte seg under gitte omstendigheter, slik Stake (2005) mener casestudiet skal søke å gjøre, kan vi komme oss et skritt nærmere å bygge en mer fullstendig teori omkring konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse for samene. Målet med denne oppgaven er dermed å bidra til å utvide kunnskapsgrunnlaget på feltet konsultasjoner og politisk innflytelse. Dette er i tråd med synet til Eisenhardt (1989), som mener casestudiet blant annet er godt egnet til å bygge teori, særlig i felt der det finnes lite etablert teori fra før, og med Rueschemeyer (2003), som mener at generell teori utvikles gjennom intim kjennskap til det enkelte case og at økt teoretisk forståelse blir til i en vekselvirkning mellom teoretiske modeller og et bestemt case. De fleste vitenskapelige studier er deduktive. Det vil si at de leder ovenfra og ned -fra teori til data. Forskerne bruker etablerte teoretiske modeller som søker å fortelle hvordan den sosiale og politiske virkeligheten kan arte seg i ulike situasjoner, og undersøker så hvorvidt det stemmer overens med virkeligheten når konteksten er slik og slik. I dette tilfellet finnes det intet ferdig utarbeidet sett med teoretiske modeller som søker å forklare kausalmekanismer for politisk innflytelse gjennom konsultasjoner. I slike situasjoner kan det være mer fruktbart å gå den mindre tradisjonelle veien, fra data til teori. (Eisenhardt, 1989, s. 549). Det er dette som menes med induktiv forskning, eller forskning ”nedenfra og opp”. Vi lærer ved først å se på erfaringer fra virkeligheten, og enhver slik erfaring kan fungere som en liten byggestein i en teori om betingelser for politiske innflytelse gjennom konsultasjoner.

Jeg ønsker gjennom min undersøkelse å skaffe inngående informasjon om selve gangen i konsultasjonsprosessen og grunnlaget for beslutningene som ble tatt for å kunne forstå og gi svar på for hva som var avgjørende for at departementet måtte legge frem lovforslaget uten Sametingets samtykke. Dermed blir hovedmålet å bygge videre på den kunnskapen vi har ved å søke å forstå dette spesielle tilfellet, og ikke trekke slutninger om konsultasjoner i sin alminnelighet.

### **4.1.3 Valg av case**

Eisenhardt (1989, s. 537) påpeker dog at også når en skal bruke et casestudie til å videreutvikle teori i startfasen, er det viktig å identifisere et univers og reflektere over grunnlaget for valg av case. Når det totale antall caser å velge mellom er lite, er det ikke hensiktsmessig å foreta en såkalt tilfeldig utvelgning av case ("random sampling"), slik en foretrekker i statistisk forskning (Eisenhardt, 1989; Seawright og Gerring, 2008). Det gir mer mening med en skjønnsmessig utvelgelse (Hellevik, 2002, s. 120) av case, helst en case som skiller seg ut fra universet av enheter, eller fra det en kan forvente å finne i følge teorien. Få konsultasjoner mellom Sametinget og statlige myndigheter har vært gjenstand for vitenskapelige undersøkelser. Som uttrykt ovenfor finnes det ingen fullstendig utarbeidet teori om muligheter og hindringer for konsultasjoner mellom urfolksgrupper og statlige myndigheter som kanal for politisk påvirkning. Men av det jeg har presentert som relevante teoretiske bidrag omkring konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse for urfolk kan det se ut som konsultasjonsretten gir deltakerne større mulighet enn man har hatt tidligere, for eksempel gjennom høringer, til å komme fram til et resultat man kan enes om. Jeg valgte å studere konsultasjonene om mineralloven fordi det er et eksempel på konsultasjoner hvor det ikke lot seg gjøre å oppnå enighet. Med andre ord, hvis det er forventet at man skal komme til enighet gjennom konsultasjoner, slik teorien ser ut til å foreslå, er dette et "avvikende tilfelle". Et avvikende tilfelle ("deviant case") utforsker data som tilsynelatende motstrider generelle oppfatninger eller teoretiske modeller som omhandler sammenlignbare tilfeller (e.g. Seawright og Gerring, 2008, s. 302). Hensikten med å analysere et avvikende case kan være å søke forklaring på overraskende observasjoner, revidere, utvide eller bekrefte teori på feltet, i mitt tilfelle for å utvide kunnskapen om et nokså nytt politisk fenomen i Norge.

## **4.2 Data – det empiriske grunnlaget for analysen**

"Data" i forskning på historiske hendelser representeres ved utsagn som er knyttet til direkte samtidsobservasjon av bevarte spor eller rester fra fortiden. (Dahl, 1986, s. 29). I arbeidet med oppgaven har jeg benyttet meg av følgende kilder: 1) Dokumenter og 2) Supplerende intervjuer. Dokumentene er arkivmateriale i form av korrespondanse, protokoller og lignende jeg har fått tilsendt fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og fra Sametinget, samt offisielle

dokumenter som stortingsmeldinger, NOU-er, utredninger og odelstingsproposisjoner som er tilgjengelig på regjeringens og Sametinget internetsider.

Etter noen uker med korrespondanse med administrativt ansatte i NHD, og en god del venting, ble jeg innvilget innsyn i 67 dokumenter som knytter seg til departementets konsultasjoner med Sametinget og Norske Reisdriftssamers Landsforbund (NRL). Jeg valgte kun å konsentrere meg om konsultasjonene mellom Sametinget og NHD. Dokumentene er utkast til møteprotokoller med merknader fra Sametinget, endelige møteprotokoller, utkast til odelstingsproposisjoner, utkast til lovtekst med merknader for de paragrafer av spesiell interesse for samene, tilbakemeldinger på slike, NHDs endelige lovforslag som den ble fremlagt for Stortinget, e-poster og Sametingets vedtak. Fra Sametinget fikk jeg senere tilsendt det de hadde av arkivmateriale, til sammen 13 dokumenter. Av nye kilder inkluderte dette Sametingets tre posisjonsnotat, Sametingets behandling av saken i plenum, Sametingets egen veileder for konsultasjoner, og et løsningsforslag de presenterte for regjeringen etter at konsultasjonene var over. Disse dokumentene er primærdata som jeg ønsker fordi det er nyttig å kunne forholde seg til skriftlige førstehåndsfremstillinger av hendelsesforløpet i prosessen. Jeg har også benyttet meg av avisartikler og offentlige utredninger knyttet til konsultasjonene.

I tillegg til dokumentene ønsket jeg å benytte meg av supplerende intervjuer med nøkkelpersoner i konsultasjonene som informanter, det vil si beslutningstakere og administrativt ansatte i NHD og i Sametinget som deltok på tre eller flere av konsultasjonsmøtene, og som ellers var involvert i minerallovsaken i tiden konsultasjonene foregikk. Datamaterialet som brukes til analysen vil være transkriberinger av de om lag timelange samtalene som blir ført mellom informantene og meg. Informantene har verdifull førstehåndskunnskap om en historisk sett nylig avsluttet politisk prosess. Sammen gir de to datatypene et mest mulig fullstendig bilde av prosessen.

## **4.3 Metode – innsamling og analyse av datamaterialet**

### **4.3.1 Dokumentene**

I arbeide med tekstmateriale er det nærliggende å benytte seg av ulike typer dokumentanalyse. Dokumentanalyse er en form for kvalitativ innholdsanalyse. En svakhet ved dokumentanalyse som metode knytter seg til at forskeren selv skal 1) Velge ut hva som er relevant informasjon og 2) Tolke dokumentene ut ifra sin egen forståelseshorisont. Det første jeg gjorde da var å vurdere hvilke dokumenter som ville være av interesse for meg, og hvordan jeg skulle samle inn disse. I søknaden om innsyn i NHDs arkivmateriale ba jeg om å få innsyn i alt av dokumenter som knytter seg til konsultasjonene om mineralloven. Dette for å gjøre utvalget av dokumenter mest mulig fullstendig og minst mulig skjevt. Jeg fikk oversendt alt de hadde med unntak av intern kommunikasjon innad i departementet. Jeg startet med å lese gjennom dokumentene for å sortere ut hva som var viktig for oppgaven. Som nevnt valgte jeg bort alt som relaterte seg til konsultasjonene mellom NRL og NHD, fordi det var konsultasjonene mellom Sametinget og regjeringen som skulle være gjenstand for undersøkelser, og jeg vurderte det som skjedde i konsultasjonene mellom NRL og NHD som ikke viktige for utfallet av konsultasjonene mellom NHD og Sametinget.

Når objektet for analyse er en historisk hendelse, og man arbeider med historisk kildemateriale, er det viktig å avklare på hvilken måte man forholder seg til kildene. Ottar Dahl hevder at i historisk forskning kan forskeren bruke symbolmateriale på to hovedmåter: Som levning eller som beretning (Dahl, 1986, s. 32). Brukes en kilde som levning vil hovedmålet være å avklare relasjonen mellom opphavet og budskapet, hvordan budskapet ble til, og en stiller spørsmål utover det avsenderen bevisst søkte å meddele. Når en kilde brukes som beretning, er en derimot mest opptatt av å finne ut av de forholdene kilden forteller om. Dermed er brukbarheten av opplysningene avhengig av kildens troverdighet (ibid.). Selv om saksdokumentene er ment å være objektive og gi opplysninger om begge parter i konsultasjonene, er det viktig å reflektere over hvem som har skrevet tekstene og hvem mottakeren er ment å være. Dette kan ha betydning for hvordan materialet bør leses og hvordan det kan brukes for å belyse problemstillingen. Her er det av betydning at dokumentene inneholdt både utkast, tilbakemeldinger og merknader, og de endelige dokumentene som hadde blitt godkjent av begge parter. I brev og posisjonsnotater kommer det dessuten klart frem hvem som er avsender og mottaker, og hvis synspunkter de formidler. Derfor vurderer jeg det dithen at dokumentene er så fri for slagsider og skjevhet som det lar seg gjøre. Av den grunn, og fordi jeg benytter meg av førstehåndsdata i form av tekst og undersøker en hendelse som ligger nær vår samtid, vil jeg

benytte meg av kildematerialet som beretninger. Jeg bruker altså dokumentene til å gi meg svar på hva som faktisk skjedde i konsultasjonene mellom NHD og Sametinget.

Den neste oppgaven var å få oversikt over dokumentene, kartlegge hendelsesforløpet og utarbeide for meg selv en kronologisk fremstilling av konsultasjonsprosessen. Deretter satte jeg meg inn i argumentene som kom frem av møteprotokoller, brev og posisjonsnotater. Da de ofte refererte til tidligere lovverk, utredninger og andre offentlige dokumenter, gjennomgikk jeg også disse for å forstå grunnlaget for argumentene på dets egne premisser. Tanken er å få en god og mest mulig objektiv oversikt over hendelsesforløpet og ordskiftet i prosessen, og for å kunne formulere best mulige spørsmål og kartlegge hva som fremdeles var uklart da jeg skulle starte med intervjuene.

Når en skal forklare en historisk årsaksrelasjon, kan de kausale strukturene ha en generell eller lovmessig form, eller de kan fungere som en beskrivelse eller forklaring av historiske tilstander eller forløp. Den siste får form av beretning (Dahl, 1986, s. 41), og er måten jeg velger å fremstille materialet på. I en historisk beretning søker forskeren å fortelle om det som skjedde innen en ramme av tid og rom (Dahl, 1986, s. 42). Det vil si at årsakssammenheng kan belyses gjennom en fortelling. Likevel krever en slik fremstilling en strukturert fortellingsform, som innebærer at det bestemmes en struktur ved valg av emne og antakelser om kausalteorier. Etter å ha skaffet et overblikk over hendelsesforløpet og et helhetsinntrykk av posisjonene og fremgangen gikk jeg målrettet inn for å isolere den informasjonen som jeg vurderte som relevant for å besvare problemstillingen. Jeg vurderte de forholdene som i følge teorien som har blitt gjennomgått forventes å ha betydning for utfallet, (se under **3.1**), de viktigste konfliktene (innholdet) i konsultasjonene, samt uforutsette hendelser som teorien ikke inneholdt forventinger om.

### **4.3.2 Semistrukturerte intervjuer**

Dokumentanalysene suppleres med informantintervjuer. Denne form for triangulering av data gjør at jeg som forsker, i tillegg til innblikk i handlingsforløpet og ordskiftet, får oversikt over motivasjonen og ideene bak handlingene og argumentene. I Broderstad og Hernes' analyse av konsultasjonene om Finnmarksloven trekker de frem at det fremstår som "særlig viktig å ikke

bare undersøke interaksjonen, men også å analysere grunnlaget for aktørenes argumentasjon og hva som oppfattes å være gyldige argumenter” (2008, s. 128) for å utforske hvorfor konsultasjonene bidro til at regjeringens forslag ble gjenstand for betydelige endringer.

Nøkkelinformanter er personer som deltok i konsultasjonsprosessene og som kan være bærere av informasjon og kunnskap om prosessen jeg vil studere og som jeg kan nytte meg av. Deres subjektive opplevelser knyttet til konsultasjonsmøtene og – prosessen gir informasjon jeg kan nytte meg av for å forstå, tolke og forklare avgjørelser som ble tatt og argumenter som ble fremmet. Jeg valgte å benytte meg av kvalitative, semistrukturerte intervjuer for på best mulig måte å få svar på spørsmålene jeg vil stille men samtidig gi rom for informantens egne resonnementer. Semistrukturerte intervjuer tar form av en samtale, men med en på forhånd formulert intervjuguide med åpne svaralternativer. Intervjutypen gir rom for endring av spørsmålsrekkefølgen og mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. I en åpen og aktiv intervjuform holdes samtidig mulighetene åpne for å få svar på spørsmål jeg ikke visste jeg hadde på forhånd (Andersen, 2006, s. 291) Intervjuene varte i mellom én og to timer. Det ble brukt lydopptaker etter samtykke fra informantene og opptakene ble transkribert i etterkant. Transkriberingsteksten danner grunnlaget for analysen.

### **Å intervju elite – fordeler og fallgruver**

Når intervjuobjektene er elitepersoner, er det særskilte hensyn som må tas i forhold til å skaffe selve intervjuet (Goldstein, 2002), og med hensyn til validitet og reliabilitet (Berry, 2002). I et samfunn finnes gjerne en gruppe personer som innehar privilegerte posisjoner og som dermed har hatt mer innflytelse på politiske utfall enn andre medlemmer av befolkningen (Richards, 1996, s.199) som på grunn av deres posisjon ”may require VIP interviewing treatment on the topics which relate to their importance or exposure” (Dexter, 1970, s.5). I statsvitenskapelig sammenheng er slike personer ofte beslutningstakere i politikken. Intervjuer av slike elitepersoner kan gi forskeren verdifull informasjon om forholdet mellom medlemmer av den politiske eliten, om bestemte aspekter ved beslutningsprosesser, om hvordan eliten analyserer politiske problemer og om motivene, håpene og planene til folk i nøkkelposisjoner (Aberbach, Chesney & Rockman, 1975, s. 1). Gjennom samtaler med deltakere i beslutningsprosesser kan den som undersøker lettere forstå avgjørelser som blir tatt fordi holdningene, verdiene og overbevisningene til deltakerne kommer for en dag. Fordelen med å intervju elite i denne

sammenhengen er også at elite-informantene kan være til hjelp når det kommer til å tolke dokumentene og rapportene i saken fordi de var med på å forfatte dem, og de kan gi informasjon som ikke er tilgjengelig i dokumentene eller andre steder. De kan også hjelpe meg med å etablere kontakt med andre relevante personer for mitt forskningsprosjekt (Richards, 1996, s. 200). Fordi jeg leste gjennom dokumentene jeg hadde fått tilsendt og dannet meg et bilde av hendelsesforløpet før intervjuene, kunne intervjuene bidra til å rette opp i misforståelser i min tolkning og hjelpe meg med å besvare spørsmål jeg ikke fikk svar på ved å lese dokumentene.

I min studie var det naturlig å velge ut intervjuobjekter fra to hovedgrupper, Sametinget og Nærings- og handelsdepartementet. I konsultasjonsprosessen representerte de hver sin part med til dels motstridende synspunkter. Jeg opplevde vanskeligheter i forbindelse med å skaffe intervjuer med personene jeg ønsket å snakke med. Ganske tidlig i prosessen sendte jeg ut en e-post med forespørsel om deltakelse i forskningsintervju til alle som hadde deltatt i tre eller flere av konsultasjonsmøtene der jeg opplyste om hva oppgaven skulle dreie seg om, problemstillingen og hvilke temaer jeg ønsket å snakke med dem om. Sametingspresident Egil Olli var den første til å svare at han gjerne stilte til intervju, ellers var det stille. Etter å ha ringt en av de administrativt ansatte i NHD for å høre om han hadde fått tid til å lese e-posten jeg hadde sendt, fikk jeg til svar at de ansatte var instruert til ikke å stille på slike intervjuer, av policygrunner. Jeg ble henvist til dokumentene jeg hadde fått tilsendt, der NHDs standpunkter kommer frem gjennom endringene i lovutkastene og i møteprotokollene. For øvrig ble jeg ønsket all lykke til med det videre arbeidet. Jeg forsøkte også å få tak i administrativt ansatte i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), som var til stede ved fire av møtene i en rådgiverposisjon for avdeling for same- og minoritetspolitikk. Avdelingen er nå underlagt Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Derfra kom også beskjeden at de ikke var i stand til å bidra med noe mer utfyllende informasjon enn det som var tilgjengelig i protokollene og de øvrige sakspapirene. Til slutt fikk jeg et møte med Sametingspresidenten i Oslo for intervju, samt et telefonintervju med én annen ansatt i Sametinget, seniorrådgiver Thorvald Falch. Spørsmålene jeg stilte dreide seg blant annet om deres definisjon av konsultasjoner, den praktiske gjennomføringen av konsultasjonsmøtene, om hvorvidt de opplevde at de ble behandlet som likeverdige parter, om stridspunktene og om deres tanker

omkring partenes villighet til å inngå kompromisser. De ga meg gode, nyttige og utfyllende svar, men det er like fullt en svakhet at de begge representerer samme part i konsultasjonene.

Berry (2002, s. 680) understreker viktigheten av å være oppmerksom på farene som truer reliabiliteten og validiteten ved eliteintervjuer, og minner oss om at personer som daglig arbeider med å argumentere sin egen sak vil ikke først og fremst være opptatt av å gi et objektivt bilde av virkeligheten. Nettopp fordi vi er ute etter informantens egne oppfatninger om et bestemt tema, vil svarene vi får være subjektive og kan ikke uten videre brukes for å avklare eller etablere "sannheter": "interviewees can be awkward, obstructive, unforthcoming, or even deceitful... only in very rare cases can they be relied upon as sole cases for research" (Richards, 1996, s.204). Siden ingen representanter fra NHD stilte til intervju, fikk jeg ikke muligheten til å høre deres versjon av hendelsene eller begrunne sine argumenter og handlinger. Mitt inntrykk er at informantene fremstilte saksforholdene på en så objektiv måte som mulig, uten å være tendensiøse. Jeg fant heller ikke noe i dokumentene som viste at de ga en forvrengt fremstilling av hendelsene, men de la naturlig nok mest vekt på sine egne argumenter når de fortalte om innholdet i konsultasjonene. De kunne bare gjøre rede for sine egne begrunnelser og holdninger, og det de kom med av forklaring på NHDs handlinger kan bare tas for å være basert på spekulasjoner og antakelser. Dette gjorde det ekstra viktig at jeg som intervjuet hadde i minnet at det jeg fikk lagt frem var subjektive opplysninger. På den annen side var det jo deltakernes egne opplevelser av konsultasjonene jeg var ute etter å utforske, og hvilken motivasjon som lå bak NHDs handlinger er mindre viktig i spørsmålet om hvorfor Sametinget ikke samtykket, da det innholdet i lovutkastet og er Sametingets opplevelse av konsultasjonene som avgjorde dette.

Tidsperspektivet er viktig i eliteintervjuer. Elitepersonen lar seg intervjuer som en tjeneste for forskeren, og bruker av sin tid for å gi intervjuet. Deres stillinger innebærer at de har begrenset med tid og intervjuguiden bør utformes deretter. Berry (2002) anbefaler å ha klart et sett "bridges and prompts" for lettere å kunne styre samtalen inn på det som er relevant og fruktbart for studien uten å virke uhøflig overfor intervjuobjektet. Dette tipset var til stor hjelp for meg da jeg begynte å merke at informantene fikk dårlig tid og jeg måtte begynne å runde av. Samtidig merket jeg viktigheten av å følge godt med på alt som ble sagt mens jeg satt og noterte. Dette hadde to fordeler: så jeg ikke kastet bort tiden deres ved å stille spørsmål de allerede hadde gitt



svar på i forbindelse med et annet spørsmål, og så jeg kunne lede dem tilbake til et interessant tema ved å si ”tilbake til det du var inne på da du snakket om...”

De muntlige kildene utdypet de skriftlige ved at de avklarte de spørsmålene jeg satt inne med som jeg ikke fikk svar på i dokumentene, og ved at de la vekt hendelser jeg ikke hadde tenkt på som særlig avgjørende da jeg gjennomgikk dokumentene. I tillegg var de hjelpelige med å svare på e-poster med spørsmål som dukket opp senere i skriveprosessen.

### 4.3.3 Utarbeidelsen av en analyse

Et dilemma en stilles overfor i en kvalitativ analyse, er på hvilken måte funnene skal framstilles, beskrivende eller fortolkende. Hellevik påpeker at det er viktig å unngå ”overfortolking” i fremstillingen av det fenomenet som er undersøkt, men at et rendyrket narrativ får preg av å være mer journalistikk enn forskning. Et annet dilemma handler om hvordan jeg som forsker velger å fortolke utsagn og meninger i tekstmaterialet: ”På den ene siden legger kvalitative forskere vekt på å formidle aktørenes egen virkelighetsforståelse mest mulig fyldig og korrekt, og å unngå å bortforklare eller diagnostisere deres atferd. På den andre siden vil en ren gjenfortelling av aktørenes egne begrunnelser lett kunne gå glipp av viktige sider ved et fenomen” (Hellevik, 2002, s. 198). Det viste seg at det skulle være nokså utfordrende å opprettholde en god balansegang i mellom hensynene Hellevik beskriver. Også i arbeidet med å bygge en analyse, vil jeg påstå at det er nyttig å ta lærdom fra historiefaget:

Historikeren skal *beskrive* fakta. Han eller hun skal analysere og *forklare* prosessene. Historikeren skal formidle, *fortelle* hva som skjedde. Og han eller hun skal skape sammenheng, *mening* i historien. Drømmen er å løse problemet med ”sirkelens kvadratur” – å forene disse fire rettmessige, men motstridende kravene, slik at de får en vakker, avrundet form (Kjeldstadli, 1999, s. 294).

Kapittel fem er organisert som en fortelling om hendelsesforløpet i kronologisk rekkefølge. Kapittelet tilbyr samtidig noe analytisk diskusjon rundt det som presenteres, samtidig som jeg er forsiktig med å ”overfortolke” og tillegge partene i diskusjonen meninger de ikke hadde. Jeg forsøker heller å veksle mellom å narrativ og å heve meg opp og se på hendelsene i et ”fugleperspektiv” for å forstå hva som skjedde, til dels i lys av teorien som ble presentert i

kapittel tre. Jeg har valgt å slå sammen funndelen og analysedelen av oppgaven. På den måten unngår jeg gjentakelser og får muligheten til å tolke hendelser og utsagn etter hvert som de presenteres i narrativt. Samtidig gjør det at det blir ekstra viktig å klargjøre hva som er synspunktene til de jeg skriver om og hva som er egne tolkninger.

## **4.4 Validitet og reliabilitet**

I det følgende skal jeg vurdere forskningsarbeidets validitet og reliabilitet. Validitet dreier seg om hvorvidt oppgavens datamateriale er relevant for å svare på oppgavens problemstilling (Hellevik, 2002, s.183), kort sagt om man måler det man ønsker å måle. Det skilles gjerne mellom begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet. Reliabilitet handler om innsamling og bearbeidelse av data er gjort nøyaktig og på en slik måte at andre forskere ville kommet frem til de samme slutningene hvis de hadde gjort de samme undersøkelsene med det samme kildematerialet (Hellevik, 2002, s. 53).

### **4.4.1 Validitet**

#### **Begrepsvaliditet**

Begrepsvaliditet dreier seg om hvorvidt operasjonaliseringen er i overenstemmelse med begrepene og konseptene i teorien. I følge George og Bennett (2005, s. 19) gir casestudiet forskeren mulighet til å peke ut og vurdere konsepter og kontekstuelle faktorer på en måte som ikke lar seg gjøre i statistiske studier (se også avsnittet om dokumentanalyse, 4.3.1). I samtaler med informanter fikk jeg som forsker mulighet til å prøve ut mine egne tolkninger av begrepene og mønstre i materialet jeg jobbet med (Andersen, 2006, s. 293). Jeg lot intervjuobjektene forklare med egne ord hva de la i begrepene jeg brukte mye (slik som ”konsultasjoner” ”forhandlinger”, ”parter” og ”enighet”), slik forsikret jeg meg om at vi snakket om det samme.

#### **Indre validitet**

Indre validitet handler om kvaliteten på de kausale slutningene i en analyse (Gerring, 2007, s.43). Det blir gjerne sagt at casestudiets styrke ligger i dets indre validitet. Desto viktigere er det derfor å unngå trusler mot den indre validiteten (ibid.). Av den grunn er det avgjørende med en kritisk tilnærming til kildene som legges til grunn for undersøkelsen. Historiker Knut Kjeldstadli (1999, s. 161-173) har vist oss at samfunnsvitere har mye å lære fra historikernes kildekritikk. Han lister opp det han kaller grunnmurens fire vegger i bygget av forklaringer for å vurdere som kildegrunnlaget er utfyllende og relevant for å besvare problemstillingen: Tilgjengelighet, ytre kildekritikk, innhold og indre kildekritikk. Tilgjengelighet handler om hvilke kilder vi har for å belyse problemstillingen og om disse er fullstendige og representative. George og Bennett (2005, s. 94-98) advarer mot utfordringer når man skal rekonstruere en politisk debatt, som bruk av ensidig kildemateriale, bruk av sekundærdata, ikke å se dokumenter i sin rette historiske kontekst også videre. Allerede her kan man peke på en åpenbar utfordring for denne oppgavens validitet. Det er et problem at jeg ikke lyktes i å få intervjuer noen representanter fra NHD. Dette gjør at kildene mine blir mer ensidige enn jeg hadde ønsket, da jeg vanskeligere kan forstå og forklare motivasjonene og holdningene bak NHD argumenter og handlinger. Dette bryter med Kjeldstadlis første ”vegg”, tilgjengelighetskriteriet, som går ut på om kildene er tilgjengelige, fullstendige og representative. En måte å begrense skadene denne praktiske utfordringen gjør på oppgavens validitet er selvsagt hele tiden å være oppmerksom på hvem det er som gir informasjonen, og forsøke å innta en nøytral rolle som intervjuer. Samtidig er det dokumentene som er hovedgrunnlaget for analysen og der finnes NHDs argumenter og motiver nedskrevet i lovtekstforslag, brev og uttalelser på konsultasjonsmøter.

Ytre kildekritikk utgjør den andre veggen i grunnmuren. Det handler om hva kildene er, når de ble laget, av hvem og for hvilket formål (Kjeldstadli, 1999, s. 175). Dokumentene mine er skriftlige, daterte førstehåndsfremstillinger av hendelser som skjedde i nær fortid, som har klare avsendere og er lest og vurdert av begge partene i konsultasjonene. Intervjutranskriberingene ble gjort av meg selv ut ifra lydopptak av intervjuer med personer med førstehåndsinformasjon. Dette styrker kildenes forklaringskraft. Den tredje veggen i Kjeldstadlis grunnmur er kildens innhold. Fordi framstillingen hviler på en fortolkning av teksten, må forskeren forstå språket, meningen og budskapet i den (Kjeldstadli, 1999, s. 179). Dette dreier seg dels om å avklare begrepene (se begrepsvaliditet, over). At jeg supplerte dokumentene med intervjuer gjorde at jeg fikk avklart eventuelle uklarheter i budskapet og egne tolkninger, og gjorde at jeg fikk en

riktigere forståelse av sakene og argumentene i dokumentene. Den fjerde veggen, indre kildekritikk, handler om kildens brukbarhet. Dette er spesielt viktig når kilden skal brukes som beretning. Indre kildekritikk handler om kildens relevans og troverdighet (ibid.). Jeg vurderer denne oppgavens kildemateriale til å oppfylle dette siste kriteriet, av grunner jeg diskuterte under 4.3.1.

### **Ytre validitet**

Ytre validitet henspiller på potensialet for generalisering av funnene fra dette tilfellet til et større, ustudert univers av tilfeller (Gerring, 2007, s. 43). En svakhet ved casestudiet at et slikt forskningsdesign kan ha lav ytre validitet (ibid.). Det vil si at jeg har få forutsetninger for å si at dette minerallovtilfellet er representativt for andre tilfeller av konsultasjoner. Derfor er studiet av det lite egnet til å dra generelle slutninger om konsultasjoner som politisk fenomen. Det er heller ikke hensikten med denne studien. Når målet med undersøkelsen ikke er generalisering, men heller å gi en forklaring på et enkelt, historisk fenomen, blir spørsmålet om ytre validitet imidlertid mindre relevant. Dette har jeg diskutert under forskningsdesign, avsnitt 4.1.

### **4.4.2 Reliabilitet – etterprøvbarehet**

Spørsmålet om reliabilitet kan henspille på dataenes (kildenes) pålitelighet, for eksempel si om dokumentene er ekte og pålitelige eller om informantene husker riktig og snakker sant. Dette har jeg diskutert under avsnittene om de respektive kildetyperne. Reliabilitet kan også henspille på måten studien er gjennomført. En studies reliabilitet handler om dens troverdighet og etterprøvbarehet, det vil si om en annen forsker ville kommet frem til det samme resultatet. King m. fl. (1994, s. 26-27) bemerker at kvalitative data kan bety mindre reliabilitet fordi ikke alle kvalitative data blir skrevet ned og informanter kan forsvinne eller glemme hva de sa eller mente da de ble intervjuet for undersøkelsen. I mitt tilfelle er dokumentene jeg brukte tilgjengelige i NHD og Sametingets arkiver<sup>3</sup>, informantene er ikke anonymisert og intervjuene

---

<sup>3</sup> Mange av dokumentene jeg fikk tilsendt var kladder og utkast fra arbeid underveis i konsultasjonsprosessen og var derfor ofte udatert og/ eller manglet arkiv-/referansenr. Jeg har dokumentert dokumentene så godt det lot seg gjøre med det som var tilgjengelig av dato og referanser i e-poster og på dokumentene og på andre måter, så nøyaktig som det lot seg gjøre, slik at det skal være lettest mulig å finne dem i NHD og Sametingets arkiver.

er transkribert. Artiklene fra nettaviser og andre elektroniske kilder er dessuten skrevet ut og tatt vare på, slik at de vil være tilgjengelige selv etter at innholdet er fjernet fra nettet. Sitatene jeg har brukt er godkjent i etterkant av Egil Olli, slik har jeg minnet sannsynligheten for at jeg har misforstått uttalelser eller brukt dem i feil kontekst. Dette øker sannsynligheten for at informantenes utsagn er korrekt gjengitt og at andre forskere kunne fått lignende svar hvis de skulle gjort den samme undersøkelsen igjen. Trianguleringen av kildemateriale er også med på å styrke oppgavens reliabilitet.

## 5 Konsultasjonene om mineralloven

Dette kapittelet skal redegjøre for arbeidet med å utarbeide en ny minerallov. Det første avsnittet omhandler årene før Sametinget ble konsultert om loven, deretter skal kapitlet fokusere på konsultasjonsprosessen hendelsesforløp, fra det første møtet i januar 2007 til loven ble vedtatt av Stortinget i juni 2009. Kapitlet er organisert kronologisk. Ved gjennomgang av dokumenter knyttet til konsultasjonene om mineralloven skal kapitlet gjøre rede for hendelsesforløpet i konsultasjonsprosessen samtidig som det søkes å analysere det empiriske materialet. Kapitlet skal søke å gi svar på *hva* som skjedde, og komme med forklaringer på *hvorfor*. Dette fordi materialet danner basis for å fortelle en historie, som sammen med teorien som ble presentert i kapittel tre, i seg selv kan være en viktig del av nøkkelen for å forstå hvorfor partene ikke kom til enighet i konsultasjonene om mineralloven.

### 5.1 Arbeidet med ny minerallov forut for konsultasjonene

Arbeidet med utviklingen av et nytt lovverk for mineralnæringen hadde vært en lang prosess. Allerede flere tiår tidligere<sup>4</sup> hadde man uttrykt ønske om en ny, helhetlig og moderne minerallov. Hovedbudskapet blant de som ønsket ny lovgivning på området var at ”gjeldende minerallovgivning var foreldet, komplisert, fragmentert og ufullstendig i tillegg til at den ikke ivaretok hensynet til en samfunnsmessig god utnyttelse av mineralressursene godt nok” (Skogvang, 2010, s. 49). En ny og mer helhetlig minerallov skulle være en forenkling av lovverket, gjøre en opprydning i begrepene, forenkle språket og samle fem lover under én.

I 1990 nedsatte Nærings- og energidepartementet og Bergvesenet en arbeidsgruppe for å vurdere behovet for en ny minerallov. Rapporten de la frem førte til at det ble oppnevnt et minerallovutvalg i 1993 som var bredt sammensatt og ledet av Jan Petter Romsås.

---

<sup>4</sup> I NOU 1972: 1. *Bruken av Norges naturressurser*, NOU 1980: 18. *Sand og grus*, NOU 1980: 53. *Vern av urbefolkninger*, NOU 1980: 56. *Åpninger mv. etter masseuttak*, NOU 1982: 24. *Industrimineraler* og NOU 1984: 8. *Utnyttelse og forvaltning av mineralressurser* (Listet opp i NOU 1996: 11, pkt. 1.2.4).

Minerallovutvalget holdt sitt første møte av i alt 26 den 13. oktober 1993. Deres mandat var å fremlegge forslag til ny minerallov med det mål å samle alle lover for mineralske forekomster i én lov. Deres arbeid baserte seg på de nevnte NOU-ene, gjeldende lovverk om ulike mineralforekomster og utvalgsmedlemmenes kunnskap om bergverksvirksomhet og bergverkslovgivning. Den nye loven som ble foreslått skulle avløse lov om erverv av kalkforekomster fra 1914, lov om avståing av grunn til mineralutvinning fra 1952, industrikonsesjonsloven fra 1971, bergverksloven fra 1972, samt innebære endringer i industrikonsesjonsloven fra 1917. Samtidig skulle den formulere ny lovgivning for områder som ikke var lovregulert, som for uttak av grunneiers mineraler. I tillegg ble samiske rettigheter og næringsinteresser behandlet.

Da utvalget i 1996 la frem et forslag til ny minerallov (NOU 1996: 11), inneholdt det blant annet et forslag om en egen forskrift for Finnmark for å ivareta samiske interesser med hjemmel i lovforslaget. Flertallet i utvalget mente at særregler kunne være nødvendige for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, men under den forutsetning at en uttalelse fra ILOs ekspertkomite om forståelsen om artikkel 15 i C169 ble lagt til grunn som rettsoppfatning. Dette fordi de var ”av den oppfatning at det ligger utenfor Minerallovutvalgets mandat, parallelt med Samerettsutvalget, å vurdere hvor langt Norges forpliktelser overfor samene går” (NOU 1996: 11, pkt. 6.9). Samtidig var det enighet om at man i den nye mineralloven måtte ”søke å innta regler som ivaretar både samiske, næringens og samfunnets interesser på en forsvarlig måte”. Mindretallet ønsket å innlemme særreglene for samiske områder inn i selve lovteksten så de ble mer enn en forskrift som lett kunne endres. Utvalget valgte å la denne og flere andre problemstillinger ligge i påvente av Samerettsutvalgets innstilling og den politiske avklaring av dette arbeidet. Departementet støttet minerallovutvalgets forslag som midlertidige overgangsregler i påvente av Samerettsutvalgets vurdering (Ot.prp. nr. 35 1998-1999, 1.4). Denne odelstingsproposisjonen ble trukket tilbake av Stoltenberg 1-regjeringen (Ot.meld. nr. 1 (1999-2000); Innst. O. nr. 64 (1999-2000)) uten at forslaget var behandlet i Stortinget, fordi deler av proposisjonen måtte vurderes på nytt.

## 5.2 Konsultasjonsprosessen – praktisk organisering og gjennomføring

I Januar 2007 ble Sametinget invitert av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) til å ta del i konsultasjoner om et nytt utkast til lovforslag til den nye mineralloven. Det ble i alt holdt fem konsultasjonsmøter mellom Sametinget og NHD, to administrative møter (31. januar 2007 og 11. mai 2007) og tre politiske møter (27. februar 2007, 11. april 2008 og 27 juni 2008). Ett møte ble holdt i Karasjok, det første politiske møtet den 27.2.07, under Sametingets plenumsuke-, resten ble holdt i Oslo. Det ble holdt et administrativt oppfølgingsmøte den 27.2.07. Dette er ikke protokollført. Møtene varte for det meste i mellom én og to timer. De administrative møtene var gjennomgående lengre og samtalene mer detaljerte og substansielle enn de på de politiske møtene (Falch, personlig intervju). Fra tre til seks representanter stilte fra Sametinget og NHD på hvert møte. På de politiske møtene deltok Sametingspresidenten og Nærings- og handelsministeren<sup>5</sup>. Seniorrådgiver i Sametinget Torvald Falch stilte på alle møtene, det gjorde også rådgiver Jon Petter Gintal. Underdirektør Elisabeth Berger og Rådgiver Christian Braae-Johannessen i NHD deltok på alle møtene. Dessuten var AID representert med mellom én og fire personer<sup>6</sup>. AIDs Avdeling for same- og minoritetspolitikk<sup>7</sup> er gjerne tilstede i en observatørrolle for å være kjent med saken og kunne bistå departementet som veileder i i samepolitiske spørsmål. Derfor, når ”partene” i konsultasjonene omtales i det følgende, vil det være snakk om NHD og Sametinget.

---

<sup>5</sup> Før valget i 2007 var Aili Keskitalo fra NSR Sametingspresident og Egil Olli fra arbeiderpartiet deltok som opposisjonsleder. Rollene byttet om etter valget i 2007. Sametingets representanter var samkjørte og det gjorde ikke noe vesentlig forskjell i deres politikk i denne saken at det ble partibytte i sametingsrådet (Olli, personlig intervju). Samtidig overtok Sylvia Brustad som nærings- og handelsminister etter Dag Terje Andersen.

<sup>6</sup> Fiskeri- og kystdepartementet var tilstede med én representant på to av møtene. De er oppført i møteprotokollene. Dag Terje Andersen vikarierte for fiskeriminister Helga Pedersen som var i fødselspermisjon på den tiden, så han hadde også ansvar for fiskerisaker. Derfor ble det i noen tilfeller konsultert om to saker på samme møte, selv om det ikke fremgår av protokollen (Falch, telefonintervju).

<sup>7</sup> Nå under Fornøyings, administrasjons og kirkedepartementet (FAD).



Konsultasjonsmøtene var formelt organisert og gikk ryddig for seg, og var organisert i tråd med prosedyrene i kongelig resolusjon (Appendiks 1). ”Dem prøvde ikke å lure oss på noen som helst tid” (Falch, telefonintervju). Før hvert møte ble Sametinget oversendt fra NHD et foreløpig utkast til lovtekst med merknader for de delene av loven som berørte samiske interesser. Sametinget fikk anledning til å legge frem et posisjonsnotat med sine egne standpunkter og merknader til den foreløpige lovteksten som kunne gjennomgå og drøftes på konsultasjonsmøtet. De presenterte til sammen tre posisjonsnotater. I posisjonsnotat nummer to og tre formulerte de spesifikke forslag til lovtekstformuleringer. Det ble ført protokoll på alle møtene av en referent fra NHD. Protokollene ble oversendt Sametinget for revidering og godkjenning og ble underskrevet av begge parter på det påfølgende møtet.

### **5.2.1 En arena for dialog**

Alle deltakerne fikk anledning til å ta ordet og komme med innspill (Olli, personlig intervju). Falch (telefonintervju) bemerket imidlertid at på de politiske møtene var det Sametingspresidenten og statsråden som stort sett førte ordet: ”Det er jo varierende ofte, sånne her ting, fra politikere til politikere, i hvilken grad de vil slippe til administrasjonen. Og når det gjaldt mineralloven var det vel stort sett sånn at de ikke snakket veldig mye fra administrativt hold i departementet ... [men jeg hadde] ingen opplevelser av at noen ble holdt igjen”.

At deltakere fra begge sider fikk anledning til å legge frem synspunkter, kommentere, stille spørsmål og forvente å få svar på disse, betyr at samspillet mellom partene i konsultasjonsmøtene bar preg av å være en arena for dialog mellom to likeverdige parter. Dette er med på å bygge et mulighetsrom for politisk innflytelse (se Josefsens (2008) resonanssoment under 3.2.1). Rammene for en folkerettslig god prosedyre var satt, men det er, som Broderstad og Hernes påpeker: ”i selve prosessen at argumentene brynes mot hverandre” (2008, s. 146).

Det første konsultasjonsmøtet i Januar 2007 var administrativt og handlet i hovedsak om å enes om den praktiske gjennomføringen av konsultasjonsprosessen, som arbeidsform og tidsfrister (Protokoll 1). Sametinget ønsket på det første møtet å understreke hvor viktig de mente det var at utkastene som sendes over til konsultasjoner fra NHD ikke inneholder ”låste posisjoner”. Det fremgår også av protokollen at Sametinget mener at det endelige lovforslaget må vurderes som en helhet mot slutten av konsultasjonene, og det er derfor avgjørende at ”problemer/ løsninger ikke skal kvitteres ut underveis”. NHD viste til at hensikten ved å oversende notater i første

omgang nettopp var å drøfte overordnede posisjoner og at det var viktig for NHD å få Sametingets tilbakemelding på disse før lovtekst ble utformet.

At Sametinget ønsket å holde posisjonene åpne slik at partene kunne komme frem til en helhetlig løsning spiller på ideen om at en forutsetning for konsultasjoner er at partenes preferanser skal være uavklarte (se Rommetvedt om beslutninger, under **3.2.3**), i alle fall når det gjelder konkrete formuleringer av lovtekst. Dersom begge parter hadde kommet inn i konsultasjonene med åpne preferanser og var innstilte på å forme en løsning i fellesskap, lå forholdene til rette for at Sametinget kunne påvirke hvilken kunnskap som skulle legges til grunn for beslutninger, slik Josefsen fant at de gjorde i konsultasjonene om Finnmarksloven.

Hovedtrekkene i den nye mineralloven ble gjennomgått, og gangen i mineralsaker ble lagt frem visuelt i en PowerPoint-presentasjon på det første møtet, og de samiske hensynene i hvert ledd ble gjennomgått. Sametinget fikk også anledning til å legge frem sine foreløpige synspunkter som kommentarer til et notat de hadde fått oversendt fra NHD i forkant av møtet. Sametinget og NHD ble enige om at det neste møtet skulle holdes på politisk nivå for å avklare hovedlinjene, mens detaljene skulle gjennomgås på administrativt nivå. Det ble tatt sikte på å avslutte konsultasjonsprosessen i løpet av våren 2007, slik at Sametinget kunne behandle saken i plenum i mai og NHD kunne legge frem proposisjon om ny minerallov i løpet av vårsesjonen.

## **5.3 Konfliktpunktene og bevegelse i posisjonene – møte for møte**

Det første møtet den 31. januar 2007 var administrativt og handlet som nevnt hovedsakelig om organiseringen av den videre konsultasjonsprosessen (Protokoll 1). Den neste delen av kapittelet skal gjennomgå møte for møte i konsultasjonsprosessen og spesielt ta for seg innholdet i samtale. Det skal redegjøres for hvilke temaer det var uenighet om og hvordan partenes standpunkter endret seg underveis i konsultasjonsprosessen.

### **5.3.1 27. februar 2007 – optimisme**

Det første politiske møtet ble avholdt den 27. Februar 2007. Det ble innledet av Nærings- og handelsminister Dag Terje Andersen som snakket om konsultasjoner som et «politisk verktøy for å utvikle gode prosesser mellom regjeringen og SD [*Sámediggi* = Sametinget] i aktuelle saker» og viktigheten av å «snakke sammen» for å synliggjøre hvor det er enighet og hvor det er uenighet (Protokoll 2). Partene var enige om at det var nødvendig med et nytt minerallovverk og at loven var en regulering av mineralbransjen. Sametinget understreket også at en ny lov også ville kunne påvirke det materielle grunnlaget for samsik kultur, og at Sametinget derfor var opptatt av at den nye lovgivningen måtte ivareta urfolkshensyn og folkerettslige forpliktelser. Til dette møtet hadde Sametinget utformet et posisjonsnotat som listet opp sine synspunkter på hva som var viktig for dem å få frem i den nye loven. Sametingets synspunkter, bakgrunnen for disse og NHDs tilbakemeldinger skal gjennomgå i det følgende:

### **Forholdet til folkeretten og anerkjennelse av samiske rettigheter**

Et overordnet prinsipp for Sametinget var at lovgivningen skulle være i overensstemmelse med folkeretten: ”Det er helt avgjørende for Sametinget at loven skal ligge innenfor udiskutable folkerettslige rammer” (Posisjonsnotat 1). Sametinget mente at aller helst burde C169 inkorporeres direkte i menneskerettighetsloven og gis forrang foran norsk rett, men i rammene av mineralloven kunne en formulering hentet fra Finnmarksloven §3 være passende:

#### *§ 3. Forholdet til folkeretten*

*Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter*

Sametinget var også opptatt av at lovens formål skulle sikre det samiske kulturgrunnlaget og foreslo at samiske rettighetshensyn ble inkorporert i formålsparagrafen (ibid.) fordi ”alle lovens bestemmelser skal tolkes i lys av denne, samt den betydning formålet har for forvaltningens skjønnsutøvelse”.

Sametinget foreslo også en paragraf tilsvarende Finnmarksloven § 5, som anerkjenner samer som rettighetshavere i tradisjonelle samiske områder:

#### *§ 5. Forholdet til bestående rettigheter*

*Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark.*

*Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved bevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindriftsloven.*

*For å fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har på grunnlag av bevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag, opprettes en kommisjon som skal utrede rettigheter til land og vann i Finnmark, og en særdomstol som skal avgjøre tvister om slike rettigheter, jf. kapittel 5.*

Særlig mente Sametinget paragrafens annen del var aktuell å ta inn i mineralloven ”som en påminnelse overfor de ulike deler av forvaltningsmyndighetene, samt som en prinsipperklæring av politisk viktighet som markerer slutten på tidligere tiders urett” (Posisjonsnotat 1).

Statsråden lovte at NHD ville ”se på hvordan forholdet til ILO-konvensjonen skal avklares og ... komme tilbake med et forslag”. Hensynet til samiske interesser ville bli ivaretatt, sa han, men det var ”ikke gitt at dette bør tas med i selve formålsbestemmelsen” (Protokoll 2)

### **Bergregalet**

Den første bergverksordningen i Norge ble gitt av Christian III i 1539. Loven bygget på det gamle tyske prinsippet om at Kongen hadde eiendomsretten over metaller og malmer selv om de lå på en annen manns grunn. Slike mineraler var av stor betydning og ga betydelige inntekter til Kongen (NOU 1996: 11, pkt. 3.1.1). Bergregalets prinsipp gjelder fremdeles. Mutbare mineraler tilhører staten som følge av Bergregalet. Mutbare mineraler, definert i Bergverksloven § 1 (2005), er metaller med egenvekt høyere enn 5, malmer av slike metaller og metallene titan og arsen og malmer av disse. Magnetkis og svovelkis er også mutbare. I loven er det gjort unntak fra mutbarheten for myr- og sjømalm og alluvialt gull. Alle mineraler som ikke tilhører staten er på den annen side grunneiers mineraler (tidligere kalt de ikke-mutbare mineralene). Disse omfatter i hovedsak industrimineraler, naturstein og byggeråstoffene pukk og grus (ibid.).

Sametinget anerkjenner ikke Bergregalet – de aksepterer ikke prinsippet om at mutbare mineraler er statens eiendom. ”Sametingets prinsipielle holdning med hensyn til retten til land og vann i samiske områder er at områdets ressurser, både over og under jorden tilhører det samiske folk” (Posisjonsnotat 1). De motsatte seg imidlertid ikke at loven tar utgangspunkt i at staten beholder eiendomsretten, men ville understreke sitt prinsipielle standpunkt.

## Utvidelse av retten til å klage – krav om samtykke

Regelverket i mineralsaker er inndelt etter følgende stadier: Leting (skjerping), undersøkelser (muting) og gruvedrift (utmål). Selv om staten har eiendomsrett til de mutbare mineralene har imidlertid enhver rett til å lete etter mineraler. Dette gjelder fra og med den nye mineralloven både statens og grunneiers mineraler. Dersom en i letefasen finner indikasjoner på en interessant mineralforekomst, vil leteren normalt ønske å undersøke forekomsten nærmere. Minerallovens grunnleggende utgangspunkt er at rett til undersøkelse av grunneiers mineraler må bygge på avtale med grunneieren, mens undersøkelse av statens mineraler krever tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning. En undersøkelsesrett sikrer innehaveren prioritet fremfor andre til senere utnyttelse av mineralforekomsten. Da Finnmarksloven trådte i kraft 1. januar 2006, trådte det samtidig i kraft nye regler i Bergverksloven som gjaldt for mineralvirksomhet i Finnmark. Forslaget til ny minerallov slik det ble oversendt Sametinget før konsultasjonsmøtet i februar (Utkast ot.prp. 1), videreførte dette og inneholdt egne bestemmelser for leting og undersøkelser i Finnmark. Selv om hvem som helst kan lete etter mineraler, må de alltid varsle i forkant hvis de skal lete i Finnmark. Om undersøkelser sa forslaget:

### *§ 15 undersøkelser i Finnmark – særskilt tillatelse*

*I Finnmark gir ikke undersøkelsesretten rett til å foreta undersøkelser eller prøveuttak for Direktoratet for mineralforvaltning har gitt særskilt tillatelse til dette.*

*Særskilt tillatelse kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler imot at søknaden innvilges. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Innvilges søknaden, kan det settes vilkår for å ivareta hensyn som nevnt.*

*Ved behandlingen av søknaden skal Direktoratet for mineralforvaltning gi grunneieren, Sametinget, Finnmarkseiendommen, fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften anledning til å uttale seg.*

*Dersom Sametinget, Finnmarkseiendommen, det aktuelle områdestyret eller distriktsstyret for reindriften går imot at søknaden innvilges, skal søknaden avgjøres av departementet.*

*Innvilger departementet søknaden i tilfeller som nevnt i fjerde ledd, har klage til Kongen oppsettende virkning.*

Da de nye reglene skulle overflyttes fra Bergverksloven til Mineralloven ville Sametinget at ordningen med høring og vektlegging av samiske interesser og i siste instans klagerett til Kongen, skulle erstattes av en ordning der det kreves informert Samtykke fra Sametinget til både leting, undersøkelser og utvinning. De mente at her er folkeretten helt klar og at dette burde være en fordel for alle berørte fordi det vil bety klarhet, forutsigbarhet og legitimitet og styrke forutsigbarheten for både samene og mineralnæringen. Sametinget mente at man behøver dette virkemiddelet for å sikre at deres rettigheter bli ivaretatt i mineralsaker (Posisjonsnotat 1).

NHD anså det som avklart at reglene i Bergverksloven var i overenstemmelse med folkeretten med hensyn til ivaretagelse av samiske interesser, blant annet fordi de kom til i forbindelse med Graver /Ulfstein-utredningen i forbindelse med Finnmarksloven. NHDs svar til Sametinget i denne saken var derfor: ”det vil ikke være aktuelt å endre til en ordning med samtykke” (Protokoll 2).

### **Samiske rettigheter utenfor Finnmark**

Minerallovforslagets paragrafer om særhensyn til naturgrunnlaget for samiske kultur var basert på de endringer som ble gjort i Bergverksloven etter at Finnmarksloven trådte i kraft. De var derfor begrenset til å gjelde i Finnmark fylke.

Sametinget ga klart uttrykk for at de folkerettslige hensynene som blir tatt i den nye mineralloven må gjelde i hele det tradisjonelle samiske området, ikke bare i Finnmark. Hvis et lovforslag legger opp til å forskjellsbehandle samer i og utenfor Finnmark vil dette bryte med Norske folkerettslige forpliktelse overfor samene, og med samelovens §2.2. De mente det måtte være uproblematisk å gi regler i mineralloven med en gang.

NHD var enige i at C169, og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter også gjelder samer i områder utenfor Finnmark. De holdt imidlertid fast ved at eventuelle bestemmelser om områdene utenfor Finnmark måtte avvende høring og utredning av Samerettsutvalget II's innstilling som ble lagt frem i desember 2007 (se **2.1.3**), som omhandler samiske rettigheter fra Hedmark til Troms. SRU II foreslo nye lover om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter til grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder i Troms og lenger sørover. Utvalget

foreslo også lover om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for bruken av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder.

NHD ville, for ikke å forskjellsbehandle, ikke sette en kortere høringsfrist på dette arbeidet enn på andre saker ute på høring. Før høringen var avsluttet, høringsuttalelsene vurdert og forslagene var sluttbehandlet, ville NHD ikke gi egne regler for samiske særhensyn ved mineralvirksomhet i områder utenfor Finnmark fordi det var viktig å ”ta prosessene i riktig rekkefølge” (Protokoll 2). Det ble konkludert med at på dette området var det uenighet mellom Sametinget og NHD.

### **Urfolksvederlag**

Når det foretas utvinning av statens mineraler skal den som utvinner betale eieren av grunnen en årlig avgift på 0,5 prosent av omsetningsverdien til det som utvinnes (Mineralloven, § 57).

I det foreløpige lovutkastet som ble oversendt Sametinget før konsultasjonsmøtet den 27. februar, var det i tillegg tatt med en bestemmelse om urfolksavgift. Forslaget var ment å ivareta § 15 i C169, som lyder: ”når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i utbyttet av slik virksomhet...”. NHD slo fast at ”’slik virksomhet’ refererer seg til mineralvirksomhet” (Utkast Ot.prp. 1). Sametinget ble presentert med følgende forslag til lovtekst:

*§ 29 om urfolksvederlag*

*For gruver på Finnmarkseiendommens grunn kan Kongen ved forskrift fastsette en høyere grunneieravgift.*

Paragrafen var en videreføring av Bergverksloven § 42. Sametinget sa seg svært fornøyd med at det ble foreslått et urfolksvederlag og foreslo at avkastningen må gis urfolket direkte, for eksempel gjennom et fond som skulle forvaltes av Sametinget. Bare slik kunne fordelene ved mineralvirksomhet komme både brukere og grunneiere til gode. Sametinget mente at C169s artikkel 15 åpnet for at urfolket skulle få fordeler og involveres i virksomheten utover det økonomiske (i den engelskspråklige originalteksten brukes uttrykket ”benefits”).

Det var altså enighet om prinsippet om urfolksvederlag. Etter det første politiske møtet gjensto imidlertid den nærmere utforming.

Konsultasjonsmøtet den 27. februar ble rundet av og det fremgår av protokollen at møtet var preget av en ”positiv vilje”.

### **5.3.2 11. mai 2007**

Det tredje konsultasjonsmøtet ble holdt på administrativt nivå. Sametinget hadde oversendt sitt andre posisjonsnotat den 2. mai. Posisjonsnotat 2 inneholdt konkrete forslag til paragrafer. Sametinget mente de hadde moderert sine posisjoner på grunnlag av tilbakemeldingene fra NHD, men beklaget seg over at departementet på sin side hadde ”tatt liten høyde for Sametingets overordnede posisjoner” i teksten de hadde oversendt Sametinget før konsultasjonsmøtet. Sametinget var opptatt av at også NHD måtte ”gjør[e] sine tilpasninger med sikte på å komme til enighet med Sametinget i denne saken” (Posisjonsnotat 2).

#### **Bergregalet**

Sametinget minnet om at de ikke anerkjenner Bergregalet på prinsipielt grunnlag de ønsket en omtale av kodifiseringen av bergregalet i den nye loven, slik det ble omtalt i Graver/ Ulfsteins rapport i forbindelse med Finnmarksloven.

#### **Forholdet til folkeretten og annerkjennelse av samiske rettigheter**

Sametinget foreslo følgende formålsparagraf for best mulig å synliggjøre at hensynet til samiske interesser skal tas med i skjønnsutøvelsen:

##### *§ 1 Lovens formål*

*Lovens formål er å fremme og sikre en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralske ressurser i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling, samt sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. (Posisjonsnotat 2)*

Det ble vist til at en slik formulering måtte være nødvendig fordi slike hensyn noe som ”erfarningsmessig [sic] ikke har blitt ivaretatt ved anvendelse av dagens lovverk” (ibid.).

NHD minnet om at mineralloven først og fremst vil være en bransjeregulering og at den har et næringsrettet formål. NHD var enige i at de samiske interessene skulle synliggjøres i



mineralloven på en klar og utvetydig måte, men mente det var flere måter å gjøre det på, blant annet fordi det er flere hensyn enn de samiske som loven må vurdere (Protokoll 3).

Fra det forrige konsultasjonsmøtet hadde Sametinget modifisert sitt krav om at mineralloven måtte inneholde en slik bestemmelse om bestående rettigheter. De så det som tilstrekkelig at det skulle fremgå av forarbeidene til loven at det ikke skulle gjøres inngrep i eksisterende rettigheter. Sametinget hadde dessuten fremdeles et klart ønske om at C169 burde inkorporeres i mineralloven. Slik, mente de, hadde Sametinget en garanti for at folkeretten gjaldt foran norsk rett og i tillegg” slipper norske myndigheter å implementere alle fremtidige endringer i folkeretten” (Protokoll 3), fordi dette skjer automatisk.

NHD mente at inkorporering ikke vil være aktuelt, nettopp fordi en ikke ønsker å gi forrang til rett som enda ikke er kjent (Protokoll 3). Norge har, som en følge av ratifikasjonen, en klar forpliktelse til å følge C169 i norsk rett. At den ikke er inkorporert, betyr at ordlyden i konvensjonen ikke er tatt inn i norsk rett som lov. Norge søker heller å gjennomføre forpliktelsene ved å endre eksisterende lovverk eller innføre nye regler ”det er en lovgiveroppgave å vurdere hvordan denne utviklingen bør tas inn i norsk rett” (Ot.prp. utkast 2).

### **Utvidelse av klageretten – krav om konsultasjoner**

Fra første til andre posisjonsnotat justerte Sametinget på kravet om samtykke og krevde i stedet at samiske interesser skulle kartlegges og vektlegges og at Sametinget skal konsulteres før undersøkelser settes i gang, med sikte på å oppnå samtykke. De foreslo følgende paragraf:

I tradisjonelle samiske områder kan undersøkelsestillatelse bare gis etter konsultasjoner med Sametinget og eventuelt direkte berørte samiske interesser med den hensikt å oppnå samtykke til dette. I konsultasjonene og vurderingene av om det skal gis særskilt tillatelse skal det legges vesentlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Ved samtykke kan det settes vilkår som ivaretar og kompenserer for hensyn nevnt (Posisjonsnotat 2)

NHD sa seg villig til å vurdere dette fordi konsultasjonsprinsippet er nedfelt i avtale mellom staten og Sametinget, men påpekte at ”det må formaliseres hva som ligger i at høringer erstattes med konsultasjoner” og at uttrykket ”berørte samiske interesser” måtte avklares. De så også behov for å endre enkelte endringer i hørings- og vektleggingsreglene slik se var formulert i

Bergverksloven. Departementet ville imidlertid ikke konkludere i denne saken før et foreliggende initiativ til å lovfeste konsultasjonsretten i Sameloven hadde blitt avklart (Protokoll 3).

### **Samiske rettigheter utenfor Finnmark**

I dette spørsmålet hadde partenes standpunkter ikke forandret seg og det var fremdeles uenighet mellom NDH og Sametinget. Sametinget mente det var folkerettsstridig at NHD ikke ville foreslå rettigheter utenfor Finnmark da folkeretten gjelder i alle samiske områder og ”det blir ... en uryddig situasjon når man ikke har klare regler i mineralloven for områdene utenfor Finnmark” (Protokoll 3). Siden det ikke er noe hovedelement i SRU II sitt mandat å foreslå nye regler for mineralvirksomhet, mente Sametinget at det ikke var nødvendig å avvente arbeidet med SRU II.

NHD mente det ikke ville være noe folkerettsbrudd å vente med å gi særregler utenfor Finnmark. Det var vanskelig å gi regler nå for noe som ligger til utredning, men departementet lovte å ta opp dette arbeidet igjen når SRU IIs arbeid var ferdigstilt (Protokoll 3).

### **Urfolksvederlaget**

Sametinget var opptatt av at urfolksvederlaget burde overføres til et fond som Sametinget forvaltet. Av protokollen fra det tredje konsultasjonsmøtet kommer det ikke klart frem hva som er NHDs svar til dette.

### **5.3.3 Stillstand i konsultasjonene og debatten om urfolksvederlaget**

Spørsmålet om en eventuell urfolksavgift eller urfolksvederlag var et av de viktigste konfliktpunktene gjennom hele konsultasjonsprosessen. Dette skapte også stor debatt i Finnmark, der mange mente at Sametinget ikke burde forvalte en avgift fra mineralvirksomhet i Finnmark, da FeFo var opprettet nettopp for å ivareta samerettslige hensyn. Det kommer frem i informantintervjuene at de i Sametinget oppfattet det slik at det ikke var intensjonen fra NHDs side at urfolksavgiften skulle gå til FeFo. NHD hadde altså, slik det ble oppfattet i Sametinget, gått inn for å innvilge samene en urfolksavgift av utbytte av gruvedrift, for så å ombestemme seg underveis i konsultasjonsprosessen fordi forslaget hadde skapt furore blant politikere i

Finnmark Arbeiderparti. Mine to informanter delte denne oppfatningen: ”Begrepet urfolksvederlag kom faktisk ikke fra Sametinget. Det kom fra ministeren. Næringsminister den gang, Dag Terje Andersen ... Men sannsynligvis tapte han. Han tapte vel den i regjeringa” (Olli, personlig intervju). ”Av en eller annen grunn, man kan jo lure på hvorfor, var jo plutselig fylkesordføreren i Finnmark veldig klar over hva Dag Terje Andersen hadde sagt ikke sant. Det var før ting hadde vært offentlig. Så min tolkning er at noen andre i regjeringen hadde sagt til fylkesordføreren at nå skjer det og det, du må handle” (Falch, telefonintervju). ”I januar ... reiste jo daværende statssekretær Slåke på et eget møte i Vadsø med fylkesordføreren. Han ble mer eller mindre innkalt til møte med fylkesordføreren for å si det på den måten” (ibid.).

Den 4. januar 2008 kom statssekretær Øyvind Slåke med et utspill i Sami Radio om at regjeringen ville foreslå en urfolksavgift i den nye mineralloven. Han presiserte i intervjuet at det ikke ennå var bestemt hvem som skulle forvalte urfolksavgiften, eller størrelsen på avgiften. Han presiserte at den ordinære grunneieravgiften uansett ville gå til FeFo for gruvedrift på Finnmarkseiendommens grunn, men at det ikke var avklart om urfolksavgiften skulle gå til Sametinget, FeFo, eller om de skulle finne en annen løsning: ”Vi er inne i en prosess nå og lytter til synspunktene til de som er berørt av dette,” uttalte Slåke til NRK Sapmi, ”...konklusjonen vil vi lage senere,” (Sitert av Aslaksen & Thrane, 4.1.2008). Det kom også fram av intervjuet at det ikke var gitt at urfolksavgiften skulle begrenses til mineralaktiviteter i Finnmark: “I denne omgang ser vi på Finnmark, men dette er noe som vi må se på i andre områder hvor det er urfolk” (ibid.). Disse uttalelsene forsterker Sametingets inntrykk av at det ikke var NHD intensjon fra begynnelsen at urfolksvederlaget måtte gå til FeFo.

### **”Hit, men ikke lenger”? Et spørsmål om innflytelse**

Fylkesordfører Runar Sjøstad fra Finnmark Arbeiderparti var en av de som gikk hardest ut mot forslaget om en urfolksavgift (Aslaksen & Thrane 3.1.2008; Thrane, 8.3.2008). Han var blant de første til å konfrontere NHD med at inntektene fra en slik virksomhet burde komme hele Finnmark til gode i form av ny næringsutvikling, ikke Sametinget alene. Flere lokalpolitikere i Finnmark kastet seg inn i debatten. I et intervju med Altaposten den 8. januar 2008 uttalte ordføreren i Alta, Geir Ove Bakken, at ”Egil Olli og Sametinget får gjennomslag for alt de peker på. ... vi må få en slutt på dette. I Finnmark oppleves dette som et stort demokratisk problem” (Mjøen, 7.1.2008). Han mente også at en slik avgift ikke kunne gå verken til Sametinget eller til FeFo, men til Finnmark Fylkesting. Han hevdet Sametinget ikke hadde

legitimitet på vegne av Finnmark, og FeFo ikke hadde tilstrekkelig grad av politisk styring. Han anmodet, i følge Altaposten, Karl Erik Schøtt-Pedersen og Helga Pedersens anvar å ”få ryddet opp” i saken, da de sitter i posisjoner der de har makt til å redusere Sametingets gjennomslag i finnmarkssaker. Bakken fikk støtte av Ap-politikere og stortingsrepresentant Ann Kristin Engstad som uttalte at ”Sametinget bør ikke disponere alene en avgift som legges på gruvedrift i Finnmark uansett hvor mye de krever det”. Hun advarte også mot det hun definerer som hemmelighold av konsultasjonene «vi også må stoppe de hemmelige konsultasjonene mellom Sametinget og regjering/Storting», men var uenig med Bakken i at FeFo var uegnet til å ivareta et vederlag (Mjøen, 8.1.2008). Den 10. januar skrev avisa Nordlys på lederplass at også de stilte seg skeptiske til regjeringens forslag om å la samene forvalte et urfolksvederlag og slik ”få råderett alene”, siden det allerede finnes et organ som skal ivareta urfolksrettigheter balansert med geografiske rettigheter (Nordlys, 2008, 10.1).

Konsultasjonene om Finnmarksloven hadde i 2005 endt med at lovforslaget ble endret på flere punkter til samenes fordel. I Finnmarksloven ble samene gjennom FeFo gitt rettigheter til land og vann i Finnmark. Flere utsagn i debatten om urfolksvederlaget gir uttrykk for at mange i Finnmark mener at nok får være nok. At samene får ”alt de peker på” relaterer seg ikke kun til urfolksvederlaget, men det handler også mer generelt om at politikere og andre i Finnmarks krever at staten snart må sette foten ned for Sametingets utvidede myndighet (se **3.1**). At Sametinget skulle ha en så stor innflytelse i en sak av så stor økonomisk og politisk betydning for kommunene og Finnmark fylke, viste seg å være vanskelig å svelge for flere aktører. Da det i 2008 enda ikke var fastsatt en størrelse på den foreslåtte urfolksavgiften, kan det antas at det ikke er pengene i seg selv det ble protestert mot, men mot Sametingets ”kravstorhet” overfor staten. Mange ville ikke finne seg i at bestemmelser om ressurser i Finnmark fylke skulle tas på isolerte møter mellom samene og regjeringen. Den nye kanalen for politisk innflytelse som konsultasjonsavtalen representerer og som samene har blitt innvilget nettopp fordi de er samer (se under **3.1**), oppleves som truende mot demokratiet i Finnmark. Spesielt gjelder nok dette fordi de foregår bak lukkede dører uten at publikum er ment å kunne komme med direkte innspill. Ekstra urettferdig kan det oppleves når det snakkes om store ressurser av stor verdi, slik Huff (2005) påpeker (**3.2.4**). Det kan antas at det oppfattes som at konsultasjonsretten brukes av Sametinget som et verktøy for å legge beslag på en del av utbyttet av gullet som utvinnes i Finnmark uten at andre finnmarkinger har noe de skulle sagt. Kritikken mot de

”hemmelige konsultasjonene” mellom Sametinget og staten, kan knyttes til Broderstad og Hernes (2008) diskusjon om det deliberative aspektet ved konsultasjoner (se under 3.2.2). De nevner åpenhet som en viktig institusjonell ramme rundt deliberative prosesser, fordi argumenter og beslutninger skal kunne stå seg overfor et publikum. Det er viktig og positivt for deliberative beslutningsprosesser, at ”resultater og begrunnelser er gjenstand for debatt i etterkant” (Hernes & Broderstad, 2008, s. 129). I tilfellet med konsultasjonene om mineralloven, skjedde dette imidlertid i motsatt rekkefølge:

### **Politiske nivåer**

Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen bekjentgjorde overfor Finnmark Arbeiderparti den 8. mars 2008 at regjeringen hadde avklart sitt syn på spørsmålet om urfolksavgift og det ikke var ment at Sametinget skulle forvalte en egen urfolksavgift (Thrane, 8.3.2008). Dette skapte stor mistro fra Sametingets side om utsiktene til å oppnå enighet. Debatten om saken ble konsultert om ble tatt på utsiden av konsultasjonene, og en avgjørelse ble tilsynelatende tatt på grunnlag av reaksjonene i lokalt i Finnmark og fra Finnmarks representasjon på Stortinget. Sametinget oppfattet utspillet på Aps landsmøte som et tegn på at NHD ikke hadde til hensikt å komme frem til en løsning sammen med Sametinget og at konsultasjonene derfor var å oppfatte nærmest som et ”spill for galleriet”: de var ikke reelle konsultasjoner. Dette svekket tilliten til departementet betydelig. Helga Pedersen hadde ikke deltatt i konsultasjonene og var sågar ikke en del av NHD, som var de som arbeidet med lovforslaget. Men det var fra henne man først fikk høre regjeringens endelige standpunkt i spørsmålet om en urfolksavgift. ”da fikk dem det travelt i regjeringa da med å låse posisjonen sin der. Og da ble de jo ... jævlig forbanna i Sametingsrådet. For dem mente det var uredelig og det var ikke forhandlinger i god tro. Men det her er jo sånne interne ting i regjeringen som blir litt spekulativt fra min side men. Men jeg oppfatter det som at det var interne ting i regjeringen presentert ved Finnmarksbenken på Stortinget”. Dette minner oss om at konsultasjoner, som alle andre politiske fenomener, alltid utspiller seg i en kontekst. Partene i konsultasjonene er sammensatte organer og institusjoner som må forholde seg til flere ulike interesser både i og utenfor egne rekker. Institusjonene kan, slik Broderstad og Hernes sier det (2008, s. 145) være koalisjoner med tidvis uklart ståsted, hvis standpunkter vurderes og utvikles i andre fora. Nærings- og handelsministeren ble tvunget til å

ta stilling til krav fra sitt eget parti, fra Finnmarksbenken på Stortinget og lokale seter i Finnmark.

### **Tillitsbrudd**

Den 10. mars 2008 skrev Sametingets visepresident i et brev til Nærings- og handelsdepartementet:

Jeg finner det svært utfordrende å gjennomføre reelle konsultasjoner med departementet i et slikt spørsmål av direkte betydning for samene når regjeringens standpunkter først bekjentgjøres overfor et fylkesparti sitt årsmøte og ikke gjennom konsultasjoner med Sametinget. Dette er jeg redd kan svekke tilliten til at konsultasjonene foregår i god tro og med formål å oppnå enighet (Sametinget, 10.3.2008).

Sametinget mente denne type oppførsel vitnet om lite tiltro til konsultasjonene fra departementets side, og var en undergraving av kravene fra C169. Dette vitner om at Sametinget opererer med en forståelse av konsultasjonsretten som samsvarer med Rommetveds deliberasjonskriterie (se 3.2.2). Det forventes at partene går inn i prosessen uten klare preferanser om hvordan loven skal utformes og med intensjon om å komme frem til et felles beste gjennom åpen og fordomsfri dialog. Som det ble sagt på det første konsultasjonsmøtet i januar 2007, er Sametinget opptatt av at ingen posisjoner skal være ”fastlåst”. Dette var også det informantene la mest vekt på da de ble bedt om å forklare hva konsultasjoner er. Sametingets tillit til at NHD hadde til hensikt å komme frem til en felles løsning gjennom konsultasjonene, ble betydelig svekket etter at landets fiskeriminister kunngjorde på Aps fylkesmøte i Finnmark at den forhøyede grunneieravgiften ikke skulle være en urfolksavgift og at den ikke skulle forvaltes av Sametinget. I intervjuene med representantene fra Sametinget ga de uttrykk for at de opplevde denne kunngjøringen som at departementet hadde fastlåst sin posisjon i spørsmålet om urfolksavgift.

Jeg fikk telefon fra ministeren som sa at den kommer på årsmøtet den her saken og da vil Helga Pedersen kunngjøre at det blir ingenting av denne urfolksavgiften og det vil bli en grunneieravgift til FeFo og punktum ... altså den ble jo bestemt da. Det var ikke mulig for regjeringa å røre på den ... Det er sånne ting som forstyrrer konsultasjonene. At man går ut med en bastant holdning. Det er fastlåsthet i konsultasjonene. Og når sånne ting skjer så vil det heller ikke være reelle konsultasjoner (Olli, personlig intervju).

De arbeidet jo ikke i god tro. De låste et standpunkt tidlig i prosessen. Både i spørsmålet om det bare skulle være Finnmark og i spørsmålet om en sånn her fordelsordning eller vederlagsordning. Og da hadde de bestemt seg før vi var kommet ordentlig i gang med konsultasjonene og da skjer det ikke i god tro lenger (Falch, telefonintervju).

### **5.3.4 11. april 2008 - konsultasjonene tas opp igjen**

I perioden mellom det politiske konsultasjonsmøtet i juni 2007 og 10. mars 2008, hadde det ikke vært noe kommunikasjon mellom partene i konsultasjonene. Et nytt konsultasjonsmøte ble avholdt 11. April 2008. Denne gangen var det NHD og Statsråden som startet med å legge frem sine posisjoner. Sametinget understreket at det var av stor betydning at konsultasjonsprosessen var i gang igjen.

#### **Forholdet til folkeretten**

NHD ville innarbeide en paragraf for samiske interesser og rettigheter etter mønster fra plan- og bygningsloven. Forholdet til folkeretten skulle reguleres i en egen paragraf etter mønster fra Reindriftsloven. Bestående kollektive samiske rettigheter skulle omtales i forarbeidet til loven. Sametinget stilte seg ikke avvisende til at en bestemmelse om å ivareta naturgrunnlaget for samiske kultur heller ble lagt til lovens innledningskapittel (Posisjonsnotat 3)

#### **Utvidelse av klageretten – krav om konsultasjoner**

NHD valgte å vente med å vurdere å erstatte høringer med konsultasjoner til oppfølgingen av SRU IIs forslag om ny lov om saksbehandlings- og konsultasjoner (som kan medføre endringer i sameloven) forelå.

#### **Samiske rettigheter utenfor Finnmark**

NHD sto fast på at også eventuelle saksbehandlerregler utenfor Finnmark måtte avvente behandlingen av SRU II, noe annet ville være uryddig. Sametinget påpekte at de hadde dårlige erfaringer med at slike ting ble skjøvet frem i tid. De etterspurte tidsperspektivet og minnet om at folkeretten forplikter uavhengig av SRU II. Statsråden svarte at det ville tas med i forarbeidene til den nye loven at det kan bli aktuelt å endre visse regler senere i forbindelse med oppfølgingen av SRU II (Protokoll 4).

## Urfolksvederlaget

NHD bekreftet det som hadde blitt kunngjort på Finnmark Aps landsmøte, og sto fast på at FeFo skal forvalte urfolksvederlaget:

Debatten rundt urfolksvederlaget viser at det er sterke motforestillinger mot å røre på finnmarkslovkompromisset ved å flytte den forhøyede grunneieravgiften fra FeFo til Sametinget. Dette vil **derfor** ikke være en god løsning. Den forhøyede grunneieravgiften er begrunnet i ILO-konvensjonen art 15.2. (Protokoll 4, min uthevelse)

...

som en del av "Finnmarkslovpakken" er urfolksvederlaget etablert som en forhøyet grunneieravgift, og begrunnet i ILO-konvensjonen. FeFo er en "spesiell" grunneier der Sametinget gjennom oppnevning av halvparten av styremedlemmene sikrer urfolksdeltakelsen. For urfolksvederlaget har departementet vurdert både å overføre urfolksvederlaget til Sametinget, samt å stå på finnmarkslovkompromisset ved å videreføre [Bergverkslovens] § 42 (Protokoll 4).

Sametinget oppfatter det som nevnt ovenfor at NHDs "fastlåsning" av sitt standpunkt om urfolksvederlaget vitner om at NHD ikke handler i god tro i konsultasjonene om Mineralloven. NHDs begrunnelse for ikke å la Sameretten forvalte urfolksvederlaget grunner tydelig i motstanden forslaget hadde vakt i Finnmark. Ved slutten av det fjerde konsultasjonsmøtet var det klart at det på særlig to punkter fremdeles var stor uenighet mellom partene – i spørsmålet om å utvide særhensynene i Finnmark til å gjelde hele det samiske området, og i spørsmålet om hvem som skulle forvalte en urfolksavgift. Disse spørsmålene henger sammen. I Finnmark er det opprettet et grunneierorgan der Sametinget har myndighet. Noe slik organ finnes ikke utenfor Finnmark. Grunnen utenfor Finnmark eies hovedsakelig av private, og samene som bruker områdene til reindrift er ikke de samme som eier grunnen. Det vil si at hvis det foreslåtte urfolksvederlaget i Finnmark fikk form av en forhøyet grunneieravgift, og reglene senere eventuelt skulle utvides til å gjelde også utenfor Finnmark, ville vederlaget ikke komme det samiske samfunnet til gode i de områdene. Konsultasjonsmøtet den 11. april ble avsluttet med at Sametinget ga uttrykk for at de kunne vurdere å behandle saken i Sametingets plenum i mai 2008. Det ble gjort klart at en eventuell behandling var avhengig av om NHD var villige til å komme Sametinget i møte.



Den 18. april sendte Nærings- og handelsdepartementet (18.4.2008) over et fullstendig lovforslag for de områder det har blitt konsultert om, for behandling i plenum. Visepresident Marianne Balto skrev i et brev på vegne av Sametingsrådet at «lovforslaget slik det nå foreligger vil med all sannsynlighet bli avvist av Sametinget» (Sametinget 22.4.2008). Hun opplyste om at fristen for oppdeling av saker til plenum i mai allerede var utløpt og etterspurte en klar tilbakemelding fra NHD om hvorvidt de anså konsultasjonene som avsluttet. De fikk svar fra Dag Terje Andersen den 28. april der det kommer frem at NHD fremdeles antar at det er mulig å oppnå enighet og forespør derfor et nytt møte mellom departementet og Sametinget der "den videre prosessen mht konsultasjoner bør være et av temaene" (Nærings- og handelsdepartementet 28.4.2008).

### **5.3.5 27. juni 2008 - "tilkneppa"**

Den 27 juni 2008 holdes et siste politisk konsultasjonsmøte. Det var ikke utformet noe eget posisjonsnotat fra Sametingets side. Møtet ble av Falch (telefonintervju) beskrevet som vesentlig kortere enn de andre møtene: "litt tilkneppa ... det var jo bare sånn 'hallo' ... Det var jo i mindre enn en halvtime sikkert ... da var det ikke mye pjuskeprat da altså".

NHD sa seg villige til å innføre konsultasjonsplikt i den nye loven, såfremt partene fikk til en enighet om helheten i lovforslaget. Statsråden viste til at de også ville innlemme en plikt til å fremskaffe opplysninger om samiske rettigheter der mineralundersøkelser planlegges. Dessuten viste de til at ekspropriasjonsreglene i Mineralloven ivaretar samiske interesser, at bestående kollektive rettigheter omtales i lovens forarbeider og at det skulle tas med en paragraf for samiske interesser i lovens innledningskaptittel etter mønster av plan- og bygningsloven. NHD lovte også å bidra videre til informasjonsarbeid om mineralvirksomhet. NHD var imidlertid ikke villige til å diskutere sine posisjoner i spørsmålet om en urfolksavgift og områder utenfor Finnmark (Protokoll 5).

NHD forsøk på å nærme seg Sametinget ved å justere sine posisjoner var ikke overbevisende for Sametinget, som mente de hadde kommet NHD i møte på flere områder, som formålsparagrafen, forholdet til folkeretten og krav til Samtykke (nektingsrett). De kunne dog ikke godta at man skulle avvenste SRU II for å gi regler utenfor Finnmark, fordi høringen av

SRU II kunne vært forsert og fordi det allerede i det første samerettsutvalget hadde blitt foreslått endringer i saksbehandlingsreglene i mineralsaker. Sametinget skrev senere i et brev til FNs spesialrapportør for urfolksenheter (Sametinget, 29.4.2009 b) at de hadde forventet at departementet hadde noe nytt å komme med i konsultasjonene da de ba om et nytt konsultasjonsmøte etter at et ferdig lovutkast hadde blitt tilsendt dem, men at de ble overrasket over at ingen nye substansielle elementer ble introdusert på det siste møtet. Det hadde heller ikke blitt gjort klart for Sametinget, mente de, hvorvidt NHD anså konsultasjonene som avsluttet ved slutten av dette møtet.

### **5.3.6 Misnøye**

NHD skrev i et brev til Sametinget (12.9.2008) at det på bakgrunn av det siste konsultasjonsmøtet den 27. juni og en telefonsamtale mellom statsråden og Sametingspresidenten den 11. september ”ikke ser ut til å være mulighet til å oppnå ytterligere enighet”, og at de derfor anså konsultasjonene som avsluttet. Sametingspresident Egil Olli svarte (1.10.2008) at Sametinget ikke kommer til å gi sitt samtykke til den nye mineralloven slik den fremgår nå fordi den strider mot Sametingets synspunkter på tre avgjørende områder: At urfolksrettighetene skal gjelde for alle tradisjonelle samiske områder – også utenfor Finnmark, at loven må inneholde en bestemmelse om urfolksvederlag som sikrer at nytteverdien av mineralvirksomheten kommer både grunneier og berørte samer og lokalsamfunn med bruksrett til gode, og at samenes rett til konsultasjoner nedfelles i loven. Departementet sendte likevel Sametinget de deler av det endelige utkastet til lovforslag som det hadde blitt konsultert om (13.10.08).

I det endelige lovforslaget (Nærings- og handelsdepartementet, 22.7.2008), er det tilføyd under § 17, som gjelder for Finnmark fylke, at undersøker også plikter å «i rimelig utstrekning fremskaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i området som skal undersøkes». Ellers er paragrafen lik det opprinnelige forslaget. Det er altså ikke innarbeidet en konsultasjonsplikt i mineralsaker: NHDs hadde gått tilbake på sitt forslag om å innføre en konsultasjonsplikt hvis partene ble enige om ”helheten i forslaget”. NHD mente at overenstemmelse med C169 var et grunnleggende hensyn da Bergverksloven ble vurdert i Graver/Ulfstein-rapporten og endret i forbindelse med Finnmarksloven. Regler for Finnmark

som ble overført fra Bergverksloven måtte derfor antas å være i tråd med folkeretten. Forarbeidet til lovtekstforslaget inneholder imidlertid et avsnitt om at departementet er villige til å endre mineralloven på et senere tidspunkt som ledd i oppfølgingen av SRU II. Om bergregale mente NHD mente at det var i overensstemmelse med C169 at staten har eiendomsretten til de mutbare mineralene.

§ 29 hadde i det endelige lovforslaget skiftet navn fra ”urfolksvederlag” til ”forhøyet grunneieravgift i Finnmark”, men beholdt den samme lovteksten. I lovens forarbeid understreket NHD at en løsning der FeFo mottar urfolksvederlaget er vurdert å tilfredsstille ILO-konvensjonen. I forarbeidet til lovforslaget heter det også:

Ved valg av løsning har departementet også vurdert og tatt hensyn til andre interesser enn de samiske. ... I tillegg ser departementet at internasjonalt regelverk, som for eksempel EØS-avtalen, kan inneholde begrensninger på norske myndigheters adgang til å fastsette vilkår som kan oppfattes som diskriminerende. Dette vil særlig kunne gjelde vilkår som skal ivareta lokale forhold og etniske grupper (Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), pkt 14.9.4).

Denne formuleringen må antas å bety at den politiske motstanden mot å innvilge samene særretter til økonomisk kompensasjon for mineralindustri har hatt avgjørende betydning for avgjørelsen for ikke å innvilge Sametinget et urfolksvederlag.

Sametinget behandlet saken i plenum 25.-28.11.2008. Med 28 stemmer mot tre, stemte Sametinget mot å samtykke til lovforslaget. De oversendte sitt vedtak til NHD (9.12.08), som konkluderte med at ”lovforslaget ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene, ... legger opp til en forskjellsbehandling av samer i og utenfor Finnmark [og] ... sikrer heller ikke samenes rett til konsultasjoner” (Sametinget, 28.11.2008). I vedtaket fremkommer også at konsultasjonene har vært krevende med manglende faglige begrunnelser for hvorfor NHD ikke kunne imøtekomme Sametingets forslag og vurderinger og at det vanskelig kan oppfattes at konsultasjonene har skjedd i god tro, fordi NHD offentlig og utenfor konsultasjonene med Sametinget, hadde uttrykket at de hadde avklart sitt syn på flere av konsultasjonspunktene.

Konsultasjonene har for Sametinget vært krevende fordi departementet ikke har gitt noen politiske og faglige begrunnelser på hvorfor Sametingets vurderinger og forslag ikke har

kunnet bli imøtekommet. Det har også vært krevende å oppfatte at konsultasjonene skjedde i god tro og med målsetningen om å oppnå enighet. (Sametinget, 28.11.08)

I et siste forsøk på å komme frem til en løsning, ringte sametingspresidenten til Helga Pedersen og la frem et kompromissforslag (Falch, telefonintervju). Det dreide seg om tre punkter som var avgjørende for at Sametinget kunne samtykke til loven og som de oppfattet at NHD ikke hadde imøtekommet.

1. En vektleggingsbestemmelse (vesentlig vekt..) på hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, som dep. bare vil la gjelde for Finnmark utvides til å gjelde for hele det tradisjonelle samiske området. ...
2. Det kan aksepteres at det ikke inntas en egen bestemmelse om konsultasjoner, men at det i merknadene framkommer at konsultasjonsavtalen står fast og at en nærmere lovkodifisering av denne forpliktelsen raskt vil følges opp etter høringen av Samerettsutvalgets utredning. ...
3. Det foreslås en bestemmelse om at det etter forskrift fastsettes regler om økonomisk utbytte og forvaltningsordning av dette for berørte samer og lokalsamfunn. En slik bestemmelse innebærer at nærmere formell avklaring av hvem som forvalter et urfolksvederlag og hvordan dette gjøres for at det skal komme berørte samer og lokalsamfunn til gode blir avgjort etter egne konsultasjoner og i etterkant av høringen av Samerettsutvalgets utredning. Det vil ligge i saken at et slikt vederlag vil gjelde for hele det tradisjonelle samiske området, jf bestemmelser om vektlegging. Noe som også innebærer at en bestemt grunneier (Finnmarkseiendommen) ikke kan forestå denne forvaltningen (Sametinget, 15.1.2009).

Dette forsøket på å imøtekomme regjeringen på overtid, ble i følge Falch umiddelbart godt mottatt, men noen dager senere ble Sametinget ringt opp og fikk beskjed om at det ikke ville la seg gjøre å gå med på løsningene som ble foreslått. Sametinget hadde her innsett at NHDs synspunkter ikke lot seg endre, så de forsøkte altså å "kjøpslå" eller komme frem til et kompromiss om de sakene som gjensto. Under **3.2.3** diskuteres hvordan type forhandling avhenger av hvorvidt partene har klart formulerte preferanser eller posisjoner. I tilfellet med Mineralloven hadde partene tilsynelatende gått inn i konsultasjonene med et deliberativt utgangspunkt, med hensikten å komme frem til en god løsning (konsensus) i fellesskap. Da det ble åpenbart at det ikke lenger var umulig å nå en enighet basert på konsensus, prøvde

Sametinget altså å få med seg NHD på en gi- og ta- enighet, et kompromiss, gjennom det en kan kalle strategisk forhandling (se Rommetvedt, 2002, under **3.2.3**). Da NHD til slutt sa nei, konkluderte Sametinget slik: ”Proessen med fastlåste posisjoner hadde da pågått så lenge at det var gått for stor prestisje i disse til at det var mulig å se etter andre muligheter (*Gjennomføring av konsultasjoner. Veileder for Sametinget*, udatert)

I kapittel 3 kom jeg frem til at prosessen som leter opp mot en beslutning har flere likheter med forhandlinger. På dette tidspunktet var prosessen avsluttet og Sametinget var ikke lenger i en forhandlingsposisjon. NHD manglende villighet til å gjenoppta dialogen og goda en kompromissløsning må antas å ha sammenheng med at det ikke var av avgjørende betydning for NHD å oppnå Sametingets samtykke i denne saken.

## **5.4 ”i de aller fleste tilfellene blir vi enige”**

... ”men det hender også at vi ikke blir det” (Falch, telefonintervju)

### **5.4.1 Sametingets forhandlingsposisjon – alternativet til enighet**

I noen sammenhenger så er det jo sånn at hvis man ikke oppnår enighet så vil jo løsningene på en måte reelt sett ikke fungere. Og det gjelder jo her i mineralsaken i høyeste grad ... Hva er realismen i å etablere gruvedrift i et område uten urfolkets vilje? Den er ganske lav. ... det tilsier egentlig at man legger vekt på enighet selv om man reelt sett ikke har noe krav om det i konsultasjonsavtalen. Så derfor blir det i de aller fleste tilfeller hvor det handler om naturressurser – enighet. Men ikke i mineralloven (Falch, telefonintervju).

På spørsmål om hva Sametinget kunne gjort annerledes for å muliggjøre en løsning partene kunne enes om, svarte Falch at de kunne vært tydeligere på hva alternativet til enighet var, både i konsultasjonene og i media. Konsultasjonene om Finnmarksloven hadde handlet om en lov der ett av lovens eksplisitte formål var å ivareta samenes rettigheter som urfolk. En slik lov ville åpenbart være meningsløs om den ble vedtatt uten Sametingets samtykke: ”Det skjønner jo alle”

(ibid.). Derfor var ble det oppfattet som helt avgjørende i spørsmålet om Finnmarksloven at partene konsulterte seg frem til et lovforslag begge kunne samtykke til. Av samme grunn kan det sies at Sametinget, som et organ som skal representere urfolket og ivareta samiske interesser hadde større definisjonsmakt i tilfellet med Finnmarksloven. Det kan være med på å forklarte hvorfor konsultasjonene om Finnmarksloven mot slutten artet seg som forhandlinger (3.2.3). Mineralloven dreide seg først og fremst om mineralindustrien. Hensynet til samiske interesser var bare et av flere hensyn som måtte tas i betrakting i utformingen av loven. Det er derfor sannsynlig at det i dette tilfellet ikke sto like klart for NHD at Mineralloven trengte tilslutning fra Sametinget for å kunne fungere som den skulle. Like fullt, mente Sametinget, er det mer gunstig for alle involverte om Sametinget slutter seg til Mineralloven, enn om det ikke gjør det. Enighet om lovverket ville skape forutsigbarhet for alle involverte aktører (Posisjonsnotat 3). ”Det skulle Sametinget vært mye flinkere på å kommunisere både medialt og overfor NHD i konsultasjonene. ... Lærdommen fra vår side er jo den at man skal være veldig nøye på hvordan man kommuniserer sine interesser” (Falch, telefonintervju).

På dette tidspunktet vil jeg presentere et enkelt, men nødvendigvis sant forklaringsalternativ på hvorfor partene ikke kom til enighet: NHD, som beslutningstaker, anså ikke Sametingets argumenter som gode nok til at de lot seg overbevise til å gi Sametinget gjennomslag for (alle) sine ønsker og krav. Det er slik en ville forklart utfallet av en høring. I etterkant har imidlertid Sametinget innsett at de kunne formulert seg på en måte som var mer overbevisende for NHD. Dette har sammenheng med det Spoelstra et. al. (1999) har kalt ”framing” i forhandlingsprosesser (se under 3.2.3). Måten partene kommuniserer sine budskap på er av stor betydning for utfallet. Hadde Sametinget lyktes i å vise for NHD på en måte som ikke ble oppfattet som en trussel, at en lov som har støtte fra Sametinget sikrer en mye mer effektiv næringsvirksomhet i samiske områder ville de kanskje fremstått som en mektigere part i konsultasjonene. Konsultasjonene om mineralloven dreide seg raskt om standpunkter som ble diskutert opp mot hverandre. Å heller diskutere om de underliggende interesser, behov og ønsker kunne lagt grunnlaget for en felles forståelse, eller i det minste en felles utarbeidelse av kompromisser eller alternative løsninger.

Sametinget advarte ikke om at de ville aktivt motarbeide gruvevirksomhet i samiske områder. Sametinget kunne vinklet sine argumenter på en måte som gjorde det klart for NHD at å drive

mineralvirksomhet uten Sametingets samtykke er en større ulempe for staten enn det er å komme Sametinget i møte i konsultasjonene: ”Konsekvensen av at vi ikke blir enige er at vi ikke gir vårt samtykke til loven og hvis vi ikke gir vårt samtykke til loven så er konsekvensen at vi ikke gir vårt samtykke til det loven skal regulere og når vi ikke gir vårt samtykke til det så sier vi til industrien ’hold dere unna’” (Falch, telefonintervju). Et nei fra Sametinget gir ingen formell makt til å hindre selskaper i å etablere gruvedrift i samiske områder, men Sametinget kan sende signaler om folkerettsbrudd og få selskaper som er så avhengige av kapital før igangsetting av prosjekter har råd til det omdømmesvikten dette kan bety. ”For vi opptrer ikke som at da er det greit. At ’hvis vi ikke blir enige kan dere bare fortsette som før.’ Det er ikke sånn Sametinget opptrer. Hvis vi ikke bli enige da gjør vi ting på vår egen måte” (ibid.). Sametinget har i etterkant utarbeidet en intern veileder for konsultasjoner som gir retningslinjer for hvordan Sametinget praktiserer konsultasjoner med statlige myndigheter og hvordan de tolker punktene i konsultasjonsavtalen. I denne har de tatt lærdom fra konsultasjonene om Mineralloven:

Alle visste at denne industrien sterkt vil vegre seg for aktivitet urfolk og lokalsamfunn er i mot. Sametinget fikk antakelig ikke godt nok fram dette alternativet overfor departementet. Først når Sametingsrådet fremmet egne retningslinjer for hvordan Sametinget vil forholde seg til mineralselskapers ønske om aktivitet, forsto regjeringen styrken i Sametingets rolle (*Gjennomføring av konsultasjoner – veileder for Sametinget*, udatert).

### **Det som har skjedd siden**

NHD fremmet Ot.prp. nr. 43 (2008 – 2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) for Stortinget 20. mars 2009. Denne ble vedtatt av Stortinget uten endringer av betydning og var gyldig fra 1. Juni 2009. Sametinget har ikke samtykket til vedtaket fordi de anser at verken prosessen forut for lovforslaget eller selve loven oppfylte Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. Av samme grunn nekter de også å gi sitt samtykke til aktivitetene loven søker å regulere.

Sametinget sendte også sitt vedtak og en supplerende rapport til ILO og til FNs spesialrapportør for urfolkssaker, James Anaya. Anaya henvendte seg til Norges delegasjon i Geneve, og ba om å få avklart visse punkter i behandlingen av mineralloven, og planer for videre håndtering av saken, særlig i lys av § 19, § 25, § 6 og § 15 i ILO 169, som omhandler informert samtykke,

urfolks tilknytning til tradisjonelle landområder, konsultasjoner, kompensasjon og fordeler fra aktiviteter på deres land. Han minnet også om at Norge har vist seg å være et foregangsland i beskyttelse av urfolks rettigheter og oppfordret til en prosess som leder til en lov Sametinget kan gi sitt informerte samtykke til og som er i tråd med internasjonale standarder for ivaretagelse av urfolks rettigheter. Slik, påpekte han, kunne mineralloven bli en modell som andre land kan følge i deres arbeid med å forene næringsvirksomhet og urfolkshensyn (FNs spesialrapportør, 18.12.2008). NHD fikk anledning til å komme med tilbakemeldinger på Anayas oppfordringer og sendte et svar den (Nærings- og handelsdepartementet, 18.2.2009). De understreket at lovens forarbeider inkluderer et forbehold om at det vil være mulig å endre loven på visse punkter etter at arbeidet med SRU II er ferdigstilt. SRU II og høringen av denne skulle utgjøre grunnlaget for eventuelle fremtidige vurderinger om samiske rettigheter utenfor Finnmark og vurderinger om en eventuell lovfesting av konsultasjoplikt i mineralsaker.

Sametinget utarbeidet i 2010 en mineralveileder som inneholder retningslinjer for selskaper som skal drive i samiske områder. Gjennom denne kan gruveselskapene forholde seg til Sametinget direkte og inngå avtaler med dem slik at Sametinget likevel får direkte innflytelse over mineralvirksomheten i områdene. Denne ble ikke godt mottatt av myndighetene og lokalpolitikere til å begynne med (Vermes, 4.5.2010), men Olli (personlig samtale) bemerker at lokale ordførere og politikere i ettertid har sett verdien av den.

etter hvert så har både myndigheter og industrien vært positiv. På grunn av den veilederen så har vi nå tre intensjonsavtaler med slike selskap på hvordan prosessen skal gå videre. Vi har kommet lengst i Nussir. Der har vi levert inn vår posisjonsnotat for forhandling. I Kautokeino har vi ikke kommet så langt for der står jo kommunen som eier. Og for ikke så lenge siden skrev vi også med selskapet i Syd-Varanger. ...

Altså det er selvfølgelig ikke den beste løsning. Vi hadde jo håpet at loven regulerte dette såpass klart at man ikke trengte det. Men det var jo den eneste utvei for oss og for at vi skulle komme ut av det. Og at vi skulle klare å ivareta våre oppgaver og samiske interesser.

Det er på den måten vi har løst det.

Mineralveilederen skal sikre at ingen undersøkelser eller gruvedrift skjer uten at det har blitt forhandlet om det og sametingspresident Egil Olli legger til grunn at eventuell gruvedrift krever Sametingets samtykke (Olli, 27.8.2012). Dette betyr at Sametinget har skaffet seg selv nærmest en vetorett i mineralsaker i etterkant av vedtaket om mineralloven, selv om loven ikke gir dem



det. ”Det virker på meg som det er vanskelig å sette i gang noe uten samtykke fra oss. ... i praksis fungerer det sånn” (Olli, personlig intervju).

#### **5.4.2 Hva er reelle konsultasjoner?**

Nærings- og handelsdepartementets NHD oppsummerte konsultasjonsprosessen på denne måten:

Konsultasjonene har foregått i god tro og med den målsetting om å oppnå enighet. Gode og effektive konsultasjoner forutsetter stor åpenhet ... Dette har departementet fulgt opp ... Fra begge parter side har det vært bevegelse i posisjonene siden oppstarten av konsultasjonene. Dette er et resultat av at det har vært ført reelle konsultasjoner med siktemål om å oppnå enighet, slik det fremgår av konsultasjonsavtalen mellom staten og sametinget (Nærings- og handelsdepartementet, 12.9.2008)

Sametinget er av en annen oppfatning:

there has been no real dialogue about the content of the draft bill, making the process extremely difficult. ... the Government has not engaged in sincere consultations in good faith and with the objective of achieving agreement or consent with the Sami Parliament pursuant to ILO No. 169, Article 6, no 2. (*The Sámi Parliament supplementary report regarding the ILO Convention No 169*, 2009)

Dette kan bety at det er sprikende oppfatninger om hva konsultasjoner er, og hvordan de bør foregå (se diskusjon under **3.2.3** og **3.2.4**). Sametinget, som var opptatt av at ingen posisjoner skulle låses fast, opplevde det som at det ikke lenger kunne anses som reelle konsultasjoner i tråd med C169 etter at regjeringen tilsynelatende hadde tatt en beslutning utenfor konsultasjonene. Dette kan tyde på at Sametingets representanter på konsultasjonsmøtene opererer med en forståelse av konsultasjoner lik den som ble presentert i avsnitt **3.2.3**, at en konsultasjonsprosess ideelt sett skal være en deliberativ beslutningsprosess.

I Sametingetts veileder for konsultasjoner behandles dessuten konsultasjonsretten nærmest som en forhandlingsrett:

Rent folkerettslig er det en glidende skala fra saker som krever en absolutt enighet (samtykke) for beslutninger som fattes, og til saker som krever at samiske interesser har

framkommet og blitt vurdert. Hvor vi befinner oss på denne skalaen avhenger av hvilken vekt og tolking staten og Sametinget har av folkeretten, og hvilken betydning en aktuell sak har for opprettholdelsen og utviklingen av samisk kultur (*Gjennomføring av konsultasjoner – veileder for Sametinget*, udatert, s. 3).

Denne oppfatningen vitner om at Sametinget forstår konsultasjoner på samme måte som Anaya (2005), (under **3.2.4**). Denne tolkningen ser konsultasjonsretten som en rett gitt for lettere å realisere andre, mer grunnleggende rettigheter og at graden av konsultasjoner som kreves derfor avhenger av hvilke underliggende rettigheter det konsulteres om. Vi kan også anta at Sametinget plasserer minerallovsaken som en sak som ”krever en absolutt enighet” (jf. **5.4.1**).

Selv om det er begrepet ”konsultasjoner” som benyttes om avtalen, vil realitetene oftest være om partene følger spillereglene (formalitetene) etter konsultasjonsavtalen, så vil kommunikasjonen ha form av forhandlinger (ibid.).

NHD viste til at konsultasjonene hadde vært gode og åpne, men at de dessverre hadde kommet til et punkt hvor de ikke kunne komme til enighet om de siste sakene. Slik viser de til at NHD har oppfylt sine folkerettslige forpliktelser overfor samene, og at de ser det som tilstrekkelig at konsultasjonene er gjennomført.

### **5.4.3 ”Et spill for galleriet”**

”Hadde konsultasjonene foregått på en skikkelig måte så tror jeg vi hadde blitt enige for all rasjonalitet tilsier jo at vi skulle bli enige” (Falch). Sametinget oppfattet utspillet på årsmøtet i Finnmark Ap som et tegn på at NHD ikke hadde intensjoner om å komme frem til en løsning sammen med Sametinget og at konsultasjonene derfor utviklet seg til å være et ”spill for galleriet”. Dette svekket tilliten til departementet betydelig og bidro til at Sametinget ikke så seg i stand til å samtykke til lovforslaget som ble presentert for dem i oktober 2008.

For Sametinget var ikke urfolksavgiften det helt avgjørende for at de vedtok å ikke godta det endelige lovforslaget. ”Det var en del av uenigheten men det var ikke det som gjorde at vi ikke kunne akseptere loven. Det var mer at ingen av de samiske interessene ble ivaretatt utenfor Finnmark” (Olli, personlig intervju). ”[Rettigheter utenfor Finnmark] var et kjernesporsmål. Kanskje mer et kjernesporsmål enn det her urfolksvederlaget” (Falch, telefonintervju). Det blir

oppfattet av konsultasjonsdeltakerne fra Sametinget at regjeringer skyver spørsmålet om rettigheter utenfor Finnmark foran seg tilsynelatende for å unngå å ta stilling til spørsmålet om hvem som skal forvalte urfolksvederlaget. Utenfor Finnmark er det få samiske grunneiere, og det finnes ikke noe eiendomsorgan der Sametinget har myndighet. En forhøyet grunneieravgift i samiske områder utenfor Finnmark måtte dermed forvaltes av private grunneiere, og nytteverdien av virksomheten ville derfor ikke kommet det samiske lokalsamfunnet til gode på noen måte, og dermed ville det heller ikke oppfylt ILO 169s krav om at urfolket får kompensasjon og en del av nytteverdien.

Poenget er jo at da er det jo bare urfolksvederlaget i Finnmark som går til FeFo. Hvor skal urfolksvederlaget andre steder gå? Og det var jo derfor regjeringen gikk helt i vranglås om spørsmål utenfor Finnmark. For da måtte dem også nødvendigvis åpne for spørsmålet om FeFo. (Falch, telefonintervju)

Hadde det bare vært vederlaget kunne vi kanskje ha kommet til enighet med den forhøyede grunneieravgiften i Finnmark. Men det er jo klart at sør for Finnmark så vil ikke en slik grunneieravgift fungere. For det er mest privat eiendom sør for Finnmark. En slik forhøyet grunneieravgift vil ikke tjene samfunnet sør for Finnmark i det hele tatt. For der vil mineralvirksomhet skje på privat grunn der private grunneiere vil tjene men ingen andre (Olli, personlig samtale).

Informantene var klare på at spørsmålet om samiske rettigheter utenfor Finnmark, og departementets motvilje mot å innvilge slike før resultatene fra høringsrunden til SRU II forelå, var mer avgjørende enn spørsmålet om urfolksavgiften for at de ikke kunne gi sitt samtykke til det lovforslaget som ble lagt frem. Konsultasjoner handler for Sametinget i bunn og grunn om å komme frem til den beste måten å realisere samiske rettigheter som Norske myndigheter har forpliktet seg til å oppfylle gjennom blant annet C169. Tillitsbruddet avgjørelsen om urfolksvederlaget betydde for Sametinget gjorde at de ble skeptiske til at NHD i det hele tatt ønsket å komme til enighet med Sametinget om helheten i lovforslaget. ”hadde dem latt være å gjøre det så hadde det vært mulig å diskutere seg fram til overgangsordninger, mellomløsninger, ikke sant” (Falch, telefonintervju).



## 6 Konklusjon

Konsultasjonene om Mineralloven endte med at NHD fremla et lovforslag for Stortinget uten Sametingets samtykke. Sametinget mener at verken NHDs lovforslag eller prosessene som ledet frem mot det, ivaretok statens folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk. Denne oppgaven har søkt å gi svar på hvorfor det ikke lot seg gjøre å komme til enighet i konsultasjonene.

Konsultasjonsmøtene var formelt ordnede og alle som deltok fikk anledning til å komme med innspill og drøfte argumentene som kom frem. Rammen rundt møtene la altså i utgangspunktet opp til reelle, gode konsultasjoner. Etter det tredje møtet ble det et opphold i konsultasjonsprosessen der noe av innholdet i ble gjenstand for politisk debatt, særlig i Finnmark. Forslaget om at et eget urfolksvederlag som en andel fra mineralaktiviteter skulle tilfalle Sametinget vekket stor motstand, særlig i Finnmark Arbeiderparti. Utsiktene til at Sametinget skulle forvalte andeler av mineralindustrien alene, ble for mye å svelge for sentrale Finnmarkspolitikere. Disse krevde av sine partifeller i NHD at de satte en stopper for Sametingets kravstorhet. NHD måtte altså drive politikk på to nivåer: fra Finnmark lokalt, og fra Sametinget, som hadde ILO og FN i ryggen. Oppfatningen av at Sametingets makt burde begrenses, viser seg spesielt når politiske innflytelse øves i en sak som handler om gull og andre verdifulle ressurser. Den politiske håndteringen av interessekonflikten mellom næringsutvikling og samenes krav som urfolk viste seg å være utfordrende for NHD. Analysen viser også at NHD ikke oppfattet det som avgjørende å få Sametingets samtykke til loven, i alle fall ikke i like stor grad som i konsultasjonene om Finnmarksloven. Dette bunner i tre ting: at Mineralloven ikke først og fremst handler om samiske hensyn, at Sametinget ikke var overbevisende nok, og at argumenter fra andre hold hadde større tyngde. Det betyr at samenes definisjonsmakt var mindre i konsultasjonene om mineralloven enn i konsultasjonene om Finnmarksloven.

Sametinget opplevde NHDs avgjørelse om en forhøyede grunneieravgift som et tegn på at NHD ikke hadde intensjoner om å komme frem til en løsning sammen med Sametinget, og at konsultasjonene ikke lenger kunne sies å være reelle. Dette preget de neste møtene, der det viste

seg at partene ikke klarte å nærme seg hverandre på særlig to punkter, var preget av manglende tillit til NHD fra Sametingets side. Den mest avgjørende grunnen til at Sametinget valgte ikke å gi sin tilslutning til det endelige lovforslaget, var at reglene som gjaldt samiske hensyn var begrenset til å gjelde bare i Finnmark. Sametinget mente at en lov som forskjellsbehandler samer som bor i og utenfor Finnmark må sies å stride mot folkeretten. Sametinget oppfattet NHDs motvilje mot å vedta regler med en gang som feighet, at de skjøv problemet foran seg for å unngå å ta stilling til hvor urfolksvederlaget skulle gå.

Måten partene har omtalt konsultasjonene og konsultasjonenes utfall viser til at de har ulike oppfatninger av hva innholdet i konsultasjonsretten er. Sametinget ser i større grad enn NHD på konsultasjonsretten som en forhandlingsrett.

Det er utenfor denne oppgavens rekkevidde å komme med normative formaninger om hvordan konsultasjonsretten skal forstås og gjennomføres, eller hva en kan forvente å oppnå gjennom konsultasjoner. Oppgaven har derimot påpekt at ulike oppfatning av hvilke forventninger som stilles til parter i en konsultasjonsprosess kan ha vært med på å vanskeliggjøre en felles løsning i dette tilfelle.

## **6.1 Veien videre**

Mitt forskningsbidrag kan sies å være et lite empirisk bidrag, en byggesten i arbeidet med å utarbeide en teori omkring konsultasjoner som kanal for politisk innflytelse. Ved å identifisere noen av omstendighetene som hindret Sametinget i å få gjennomslag for sine krav, har denne masteroppgaven gjort oss litt klokere på veien mot en bredere forståelse av et politisk fenomen i vekst.

Jeg har i tilnærmingen til undersøkelsene mine ikke lagt særlig vekt på betydningen av partipolitikk i Sameting og regjering. Den partipolitiske situasjonen i Samerådet og i regjeringen må antas å ha betydning for hvilken politikk som vinner gjennom. Et interessant forskningsspørsmål ville for eksempel være å sammenligne et utvalg konsultasjoner mellom departementer og Sameting før og etter et eventuelt regjeringsskifte.

Oppgaven min har antydnet at motstand mot innholdet i konsultasjonene fra fylkespartipolitisk hold fikk avgjørende betydning for regjeringens politiske standpunkt i konsultasjonsprosessen. En mer dyptgående undersøkelse av mekanismene i et to-nivå-spill i konsultasjoner kunne belyst dette aspektet ved konsultasjoner ytterligere. Det holdes flere titalls konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget hvert år. Etter hvert kan tiden bli moden til å undersøke om funnene fra mine undersøkelser holder vann når de testes mot et stort utvalg av tilfeller.

# Litteraturliste

- Aberbach, J.D., Chesney, J.D., & Rockman, B.A. (1975). Exploring elite political attitudes: Some methodological lessons. *Political Methodology*, 1-27.
- Alcorn, J.B. (1993). Indigenous peoples and conservation. *Conservation Biology*, 7(2), 424-426.
- Anaya, S. J., & Williams Jr., R. A. (2001). Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System, The. *Harvard Human Rights Journal*, 14(33), 33-86.
- Anaya, J. (2005). Indigenous peoples' participatory rights in relation to decisions about natural resource extraction: the more fundamental issue of what rights indigenous peoples have in lands and resources. *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 22, 7.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3, 278-298.
- Aslaksen, E; Thrane, T.W. (2008, 3.1.). Krever urfolksavgift - vil ikke dele med andre, *NRK Sapmi*. Hentet fra [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.4422348](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.4422348)
- Barry, B. (2001). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity.
- Berry, J.M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *PS-WASHINGTON*, 35(4), 679-682.
- Broderstad, E. G. (1999). Samepolitikk: Selvbestemmelse og medbestemmelse. Rapport 8 i *Makt, demokrati og politikk: bilder fra den samiske erfaringen*. Broderstad, E. G., Schanche, A. og Stordahl, V. Oslo: Makt- og demokratiutredningens rapportserie 1998–2003
- Broderstad, E.G. & Hernes, H-K. (2008). Gjennombrudd ved konsultasjoner? Finnmarksloven og konsultasjonesordningen i Stortinget. I H.-K. Hernes & N. Oskal (Red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.



- Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village. Indian rights and international relations in Latin America*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Burger, J. (1987). *Report from the frontier: the state of the world's indigenous peoples*. Cultural Survival Inc..
- Børresen, A.K. (2009). Ny minerallov - tross protester. *GEO 365.no, nettavisen for geomiljøet*. Hentet fra: <http://www.geo365.no/bergindustri/nyminerallov/>
- C169 (1989) *Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169). Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Entry into force: 05 Sep 1991)* Geneve: International Labour Organization.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual review of political science*, 6(1), 307-326.
- Charters, C., & Stavenhagen, R. (2009). The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: How it came to be and What it Heralds. I C. Charters & R. Stavenhagen (Red.) *Making the declaration work: The United Nations declaration on the rights of indigenous peoples*. København: IWGIA
- Dahl, O. (1986). *Problemer i historiens teori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalton, J. (2005). International Law and the Right of Indigenous Self-Determination: Should International Norms be Replicated in the Canadian Context?. *Queen's Institute for Intergovernmental Relations Working Paper*, (1).
- Davis, S. H., & Soeftestad, L. T. (1995). *Participation and indigenous peoples* (No. 21). Environment Department Working Paper 14958, World Bank
- Dexter, Lewis A. (1970). *Elite and Specialised Interviewing*. Evanston: Northwestern university press.
- Diaz, A. W. (2009). How Indigenous Peoples Rights Reached the UN. I C. Charters & R. Stavenhagen (Red.) *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (s. 16-31). København: IWGIA

- Eide, A. (2009). The Indigenous Peoples, the Working Group on Indigenous Populations and the Adaption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. I C. Charters & R. Stavenhagen (Red.) *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (s. 32-47). København: IWGIA
- Eikeland, A.O. (2008). Urfolksrettigheter i Finnmark og Labrador. I H.-K. Hernes & N. Oskal (Red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 532-550.
- Eriksson, J. (1997). *Partition and Redemption, A Machiavellian Analyses of Sami and Basque Patriotism*, Umeå: Umea University, Department of Political Science.
- Escobar, A. (1998). Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. *Journal of political ecology*, 5(1), 53-82.
- Finnmarksloven (2005) LOV 2005-06-17 nr 85: Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
- FNs Generalforsamling (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : resolution / adopted by the General Assembly*, 2 October 2007, A/RES/61/295. Hentet fra: <http://www.refworld.org/docid/471355a82.html>
- FNs Generalforsamling (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171. Hentet fra: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>
- Friedman, J. (2008). Indigeneity: anthropological notes on a historical variable. *Indigenous peoples. Self-determination, knowledge, indigeneity. Delft, The Netherlands: Eburon Delft*, 29-48.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2008, 6. november). *Hvem er urfolk?* Hentet 14.5.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtspalte/hvem-er-urfolk.html?id=451320>

- Føllesdal, A. (1996). Minority rights: a Liberal Contractualist case. I J. Raikka (red.), *Do we need minority rights* (s. 59-83). The Hague: Martinus Nijhof Publishers.
- Gaski (2013, 7. mars). Samenes historie. I *Store norske leksikon*. Hentet den 14.5.2013 fra: [http://snl.no/samenes\\_historie](http://snl.no/samenes_historie)
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(02), 341-354.
- Graver, H. P. & G. Ulfstein (2004). *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*. Rapport avlevert Justisdepartementet 11.6.2004
- Goldstein, K. (2002). Getting in the door: sampling and completing elite interviews. *PS-WASHINGTON-*, 35(4), 669-672.
- Grunnloven. *LOV 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, E. (1999). Altasaken. *Norsk politihistorisk selskaps årsskrift*.
- Henriksen, J.B. (2002). Har kravet til samisk rett til selvbestemmelse støtte i folkeretten? I N. Oskal (Red.) *Samisk selvbestemmelse*. Diedut nr. 2/2002. Kautokeino: Nordisk samisk institutt. 30-74.
- Henriksen, J.B. (2008). The Finnmark Act (Norway), A Case Study. *Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO onvention No. 169, Case study 3*.
- Henriksen, J.B. (2009). The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Some Key Issues and Events in the Process. I C. Charters & R. Stavenhagen (Red.) *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (s. 78-85). København: IWGIA
- Hernes, H-K. (2006). Konsultasjoner. Besvær eller mulighet?. *Stat & Styling* 2/2006

- Huff, A. (2005). Indigenous land rights and the new self-determination. *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y*, 16, 295.
- Jordsalgsloven (1902) *Lov av 22. mai 1902 om avhendelse av og bortforpaktning av Statens jord i Finnmark (Jordsalgsloven)*.
- Josefsen, E. (2007). Samene og de nasjonale parlamentene - kanaler for politisk innflytelse. *Gáldu čála*, 2, 1-26.
- Josefsen, E. (2008). Stat, region og urfolk - Finnmarksloven og politisk makt. In H.-K. Hernes & N. Oskal (Eds.), *Finnmarksloven*. Oslo: Capplen Akademisk forlag.
- Josefsen, E., & Saglie, J. (2011). *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2007). Bakgrunn og mandat for samerettsutvalgets arbeid. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/innstillinger-levert-i-2006-2/innstillinger-levert-i-2007-2/samerettsutvalget/bakgrunn-og-mandat-for-samerettsutvalget.html?id=457045> (10.5.2013)
- Lipset, S.M., & Rokkan, S. (1967). Party Systems and Voter Alignments. *SOCIOLOGY*, 26, 33.
- Marks, G. C. (1990). Indigenous Peoples in International Law: The Significance of Francisco de Vitoria and Bartolome de las Casas. *Aust. YBIL*, 13, 1.
- Meld. St. 35 (2011-2012). *Sametingets virksomhet 2011*. Oslo: Fornyings, administrasjons, og kirkedepartementet.
- Menneskerettighetsloven (1999). *LOV 1999-05-21 nr 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*.
- Minde, H. (1995). The International Movement of Indigenous Peoples. An Historical Perspective. I Brantenberg, Hansen og Minde (red.). *Becoming Visible, indigenous Politics and self-government*, Tromsø: Centre for Sámi Studies
- Mineralloven. (2009). *LOV 2009-06-19 nr 101: Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*.

- Mjøen, J. (2008, 8.1). Klar for å sette grenser for Olli. *Altaposten*. Hentet fra <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article129423.ece>
- Nickel, J.W. (2007). *Making sense of human rights*. Malden, Mass.: Blackwell Publishing.
- Nordlys (2008, 10.1) Uklokt forslag. Hentet fra <http://www.nordlys.no/debatt/leder/article3269861.ece>
- NOU 1984: 18. *Om samenes rettsstilling*. Oslo: Justisdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/nou-198418-om-samenes-rettsstilling.html?id=622185>.
- NOU 1996: 11. *Forslag til ny minerallov*. Oslo: Olje- og energidepartementet. Hentet fra
- NOU 1997: 4. *Naturgunnlaget for samisk kultur*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/1997/nou-1997-4.html?id=140720>.
- NOU 2007: 13. *Den nye sameretten*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2007/nou-2007-13.html?id=491883>
- NOU 2007: 14. *Samisk naturbruk og retts-situasjon fra Hedemark til Troms*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2007/nou-2007-14.html?id=584312>
- Nystø, S-R, & Solberg, E. (2005). Kongelig resolusjon. *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget*. Oslo.
- OAS General Assembly (1948). *Inter-American Charter of Social Guaranties*, Bogota.
- Ot.prp. nr. 3 (1998-99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/19981999/otprp-nr-3-1998-99-.html?id=159284>
- Ot.prp. nr. 43 (2008-2009). *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet. Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-43-2008-2009-.html?id=549924>.

Ot.prp. nr. 53 (2002-2003). *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-53-2002-2003-/2/2.html?id=173324>.

Pandey, D. N. (2004). Traditional knowledge systems for biodiversity conservation. Hentet fra [http://www.infinityfoundation.com/mandala/t\\_es/t\\_es\\_pande\\_conserve.htm](http://www.infinityfoundation.com/mandala/t_es/t_es_pande_conserve.htm)

Pedersen, H. & Haugen, A.L. (2010). Regjeringen jakter på mineraler i nord. Kommentar, Arbeiderpartiets hjemmesider (8.10.2010). Hentet fra: <http://arbeiderpartiet.no/Aktuelt/Kommentarer/Regjeringen-jakter-paa-mineraler-i-nord>

Peterson, M. J. (2010). How the indigenous got seats at the UN table. *The Review of International Organizations*, 5(2), 197-225.

Pettersen, T & Høydahl, E. / Nordisk Samisk institutt, Norge & Statistisk sentralbyrå Norge (2005). Utvikling av samsik statistikk i Norge – utfordringer og muligheter. Norsk originaltekst til paper for presentasjon ved Measuring Small and Indigenous Populations. International Association for Official Statistics (IAOS) Satellite meeting – wellington, New Zeland 14 and 15 April 2005. Sesjon 21: Issues in Enumerating Indigenous populations.

Putnam, L. L., & Holmer, M. (1992). Framing, reframing, and issue development. *Communication and negotiation*, 128, 155.

Richards, D. (1996). Elite interviewing: approaches and pitfalls. *Politics*, 16(3), 199-204.

Rommetvedt, H. (2002). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Rubin, J. Z., & Brown, B. R. (1975). *The social psychology of bargaining and negotiation*. New York: Academic Press
- Rueschemeyer, Dietrich. (2003). Can one or a few cases yield theoretical gains? I J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Red.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp. 305-336). Cambridge: Cambridge university press.
- Sameloven (1987). *LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*.
- Sametinget (2009). The Sámi Parliament supplementary report regarding the ILO Convention No 169
- Sametinget (2010). *Sametingets mineralveileder. Mineralveileder for undersøkelser og drift på mineralressurser*. Karasjok: Sametinget.
- Sanders, D. (1989). The UN working group on indigenous populations. *Human Rights Quarterly*, 11(3), 406-433.
- Satterthwaite, M., & Hurwitz, D. (2005). Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects, The. *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 22, 1.
- Semb, A.J. (2012). From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? Status, aspirations, and challenges ahead. *Ethnic and Racial Studies*, 35(9), 1654-1672.
- Semb, A.J. (2009). Gruppedifferensiert statsborgerskap: Sametinget og dobbelt politisk medlemskap i Norge. I R. Malnes (Red.), *Prekær politikk*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Singsaas, K. (2003). Altasaken. *Norsk politihistorisk selskaps (NPHS) årsskrift*. 2003 27-40
- Skogvang, Susann Funderud. (2010). Ny minerallov og samiske rettigheter 49(1-2) 47-67. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slaastad, T.I. (2012). Urbefolkningen i tall – samisk statistikk. *Samfunnsspeilet* 3/2012(26. årgang) 40-44. Statistisk sentralbyrå.

- Solbakk, J.T. (2006). Altasaken. I M.V. Varsi (Red.) *Samene – en håndbok*. Kautokeino: Kompetansesenteret for urfolks rettigheter. Hentet fra [http://www.galdu.org/govat/doc/nor\\_altasaken.pdf](http://www.galdu.org/govat/doc/nor_altasaken.pdf)
- Solberg, Erna. (2005). *Kongelig resolusjon - Prosedyrer for konsultasjoner med sametinget*. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami\\_konsultasjoner\\_Kongelig\\_res.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_konsultasjoner_Kongelig_res.pdf).
- Spoelstra, H. I. J., & Pienaar, W. D. (1999). *Negotiation: Theories, strategies and skills*. Juta and Company Ltd.
- Stavenhagen, R. (2009). Making the declaration work. I C. Charters & R. Stavenhagen (Red.) *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (s. 352-371). København: IWGIA
- St.meld. nr. 21 (1999-2000). *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/19992000/stmeld-nr-21-1999-2000-.html?id=192704>.
- St.meld.nr.43 (2008-2009). *Om Sametingets virksomhet 2008* Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Stake, R.E. (2005). *Qualitative case studies*: Sage Publications Ltd.
- Stortinget (2011, 2. november). *Protest! Arkivdagen 2011*. Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Protest-Arkivdagen-2011/>
- Tawney, R. (1931). *Equality*. New York, NY.: Harcourt, Brace and Company.
- Thrane, T.W. (2008, 8.3). Regjeringa sier nei til urfolksavgift. I *NRK Sapmi*. Hentet fra <http://www.nrk.no/nyheter/1.5050319>
- Thrane, T.W. (2008, 8.3). Urfolksavgift skaper uro i Ap. I *NRK Sapmi*. Hentet fra [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.5046924](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.5046924)



- Tvedt, K.A. (2013, 7. mai) Altasaken. I *Store norske leksikon*. Hentet 14.5.2013 fra <http://snl.no/Alta-saken>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.
- Van Dyke, V. (1977). The individual, the state, and ethnic communities in political theory. *World Politics*, 29(3), 343-369.
- Weigård, J. (2008). Om det normative grunnlaget for urfolksrettigheter. I H.-K. Hernes & N. Oskal (Red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Whiteman, G. & Mamen, K. (2002). *Meaningful Consultation and Participation in the Mining Sector?: a Review of the Consultation and Participation of Indigenous Peoples Within the International Mining Sector*: North-South Institute
- Wiessner, S. (1999). Rights and status of indigenous peoples: a global comparative and international legal analysis. *Harvard Human Rights Journal*, 12, 57.
- Yin, R.K. (1981). The case study crisis: Some answers. *Administrative science quarterly*, 26(1), 58-65.

## Øvrige kilder

### Informanter

Falch, T. seniorrådgiver, Sametinget. (telefonintervju, 19.04.2013)

Olli, E. President, Sametinget. (Oslo: personlig intervju 12.4.2013)

### Arkivmateriale

FNs spesialrapportør for urfolksenheter (18.12.2008). *Brev fra FN v/ J. Anaya til Norges representasjon i FN-kontoret i Geneva*. Videre sendt via UD til Nærings- og handelsdepartementet. (FNs ref: AL Indigenous (2001-5) NOR 1/2008. NHDs ref.: dok. 81 i sak 08/1481).

*Gjennomføring av konsultasjoner. Veileder for Sametinget.* Udatert. Ingen arkivref. Karasjok: Sametinget

Nærings- og handelsdepartementet (18.4.2008). *Brev fra NHD til Sametinget.* (NHDs ref.: 200801481-7/CBJ). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet (28.4.2008). *Brev fra NHD til Sametinget.* (NHDs ref.: 200801481-3/CBJ). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Nærings- og handelsdepartementet (12.9.2008). *Brev fra NHD til Sametinget.* (NHDs ref.: 200801481 – 18/CBJ). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet (13.10.2008). *Brev fra NHD til Sametinget.* (NHDs ref.: 200801481-27/ELB). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Nærings- og handelsdepartementet (20.10.2008). Brev fra NHD til International Labour Office. (NHDs ref.: 200801926/CHA/GY). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Nærings- og handelsdepartementet (18.2.2009). Brev fra NHD til FNs høykommissær for urfolksrettigheter. (NHDs ref.: 200801481/CBJ). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Nærings- og handelsdepartementet (30.3.2007). Utkast til ot.prp. om ny minerallov og lovtekst med spesielle merknader for samiske interesser, oversendt Sametinget. (Intet ref.nr)

Nærings- og handelsdepartementet (18.4.2008). Utkast til ot.prp. om ny minerallov med spes.merknader om samiske interesser. oversendt Sametinget (intet ref.nr.)

Nærings- og handelsdepartementet (22.7.2008). Endelig utkast til Ot.prp om ny minerallov oversendt Sametinget (Intet ref.nr)

Posisjonsnotat 1. (15.2.007). (Sametingets ref.: 04/2480 – 12). Sametinget.

Posisjonsnotat 2. (02.05. 07). (Sametingets ref.:04/2480 – 15). Sametinget

Posisjonsnotat 3. (09.04.08). (Sametingets ref.: 07/2883 – 15). Sametinget

Protokoll 1. (31.01.07). *Administrativt konsultasjonsmøte mellom Sametinget og NHD*. Saksnr. 200600219-12 (NHDs arkivnr.: 06/219 - 12). Nærings- og handelsdepartementet.

Protokoll 2. (27.02.07). *Politisk konsultasjonsmøte mellom Sametinget og NHD* (NHDs arkivnr: 06/219 - 24). Nærings- og handelsdepartementet

Protokoll 3. (11.05.07). *Administrativt konsultasjonsmøte mellom Samtinget og NHD* (NHDs arkivnr: 06/219 - 29). Nærings- og handelsdepartementet.

Protokoll 4. (11.04.07). *Politisk konsultasjonsmøte mellom Sametinget og NHD*. Saksnr. 200801481-1 (NHDs arkivnr: 08/1481 - 23). Nærings- og handelsdepartementet.

Protokoll 5. (27.06.08). *Politisk konsultasjonsmøte mellom Sametinget og NHD*. Saksnr 200801481 – 16. (NHDs arkivnr: 08/1481 - 26). Nærings- og handelsdepartementet.

Sametinget (10.3.2008). *Brev fra Sametinget til NHD* (Sametingets ref. 07/2883 – 8). Karasjok: Sametinget

Sametinget (22.4.2008). *Brev fra Sametinget til NHD* (Sametingets ref 07/2883 – 19). Karasjok: Sametinget.

Sametinget (1.10.2008). *Brev fra Sametinget til NHD*. (Sametingets ref.: 07/2883-36). Karasjok: Sametinget

Sametinget (25.-28.11.08). *Sametingets plenum: sak 47/08*. (Sametingets ref. 07/2883). Karasjok: Sametinget

Sametinget (9.12.2008). *Brev fra Sametinget til NHD. Sametingets vedtak i sak 47/08 vedlagt* (Sametingets ref. 07/2883 -53). Karasjok: Sametinget

Sametinget (15.1.2009). *Mineralloven – løsningsmulighet*. (Sametingets ref. 07/2883 - 56). Presentert for Helga Pedersen over telefon. Karasjok: Sametinget.

Sametinget (29.4.2009, a). *Brev fra Sametinget til International Labour Office*. (Sametingets ref.: 08/1780). Karasjok: Sametinget

Sametinget (29.4.2009, b). *Brev fra Sametinget til FN's spesialrapportør for urfolksspørsmål*. (Sametingets ref.: 07/2883-67). Karasjok: Sametinget

# Appendiks

Appendiks 1:

**Kommunal- og regionaldepartementet Statsråd:** Erna Solberg

## KONGELIG RESOLUSJON

Ref nr: Saksnr: 04/186 Dato: 28.06.2005

## PROSEDYRER FOR KONSULTASJONER MED SAMETINGET

### 1. Bakgrunn

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan påvirke dem direkte. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989) artikkel 6. En arbeidsgruppe med representanter fra Sametinget og KRD har utarbeidet en rapport hvor det redegjøres for det juridiske grunnlaget for urfolks rett til konsultasjoner, samt foreslår forslag til konkrete prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Stortinget ble orientert om arbeidsgruppens arbeid gjennom St.prp. nr. 1 (2004-2005). Konsultasjonsprosedyrene ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005. Sametingets plenum ga sin tilslutning til prosedyrene 1. juni. Formålet med denne resolusjonen er å stadfeste at disse prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen.

### 2. Innholdet i konsultasjonsplikten

ILO-konvensjonens artikkel 6 fastslår at konsultasjoner med urfolk skal ”foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene”. ILOs styre har lagt til grunn at det må etableres en genuin dialog mellom begge parter som karakteriseres av gjensidig respekt, god tro og et oppriktig ønske om å oppnå enighet. Det fremheves også at konsultasjonene skal skje på forhånd og at berørte urfolkssamfunn skal delta så tidlig som mulig i prosessen. I Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) sies det blant annet at ”Formålet med konsultasjonsplikten er å oppnå enighet om eller tilslutning til foreslåtte tiltak. Dette innebærer at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi urfolksrepresentantene relevant og fullstendig informasjon, og at denne må presenteres på en måte som urfolket kan forstå.” Oppsummert innebærer konsultasjoner oftest noe klart mer enn en vanlig høring, samtidig som det ikke medfører noen vetorett for Sametinget.

Statlige forvaltningsmyndigheter vil iht. ILO-konvensjon nr. 169 også kunne ha konsultasjonsplikt overfor andre berørte samiske interesser enn Sametinget.

### 3. Vurderinger

Ved å få etablert ordninger og prosedyrer for samhandling mellom Regjeringen og Sametinget kan gjentatte debatter om hvordan de folkerettslige bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse skal forstås unngås for fremtiden. En konsultasjonsordning vil også være forpliktende for Sametinget. Det legges bl.a. opp til at Sametinget må gi tydelige tilbakemeldinger på regjeringens forslag innen nærmere

avtalte frister. Tilfredsstillende konsultasjonsprosesser vil dessuten bidra til at det blir lettere å gjennomføre de aktuelle tiltakene og lovene i neste omgang. På saksområder der det er etablert egne regler som både departementet og Sametinget mener ivaretar urfolksinteressene på en minimum like god måte som konsultasjonsprosedyrene, kan staten og Sametinget velge å fravike prosedyrene. Det skal ikke gis budsjettfortrolig informasjon i forbindelse med konsultasjonene.

#### **4. Grunnelementer i konsultasjonsprosedyrene**

Følgende grunnelementer inngår i konsultasjonsprosedyrene som er underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten: – Sametinget må få fullstendig informasjon om relevante forhold i den aktuelle saken så tidlig som mulig, og på alle stadier i behandlingen av en sak.

– Sametinget må gis tid til å vurdere aktuelle spørsmål og til å gi tilbakemelding. Det må ev. legges til rette for at det skal kunne avholdes flere konsultasjonsmøter. – Konsultasjonsprosessen bør ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet.

– Der Sametinget og ansvarlig departement ikke lykkes å oppnå enighet, må det ved foreleggelse for øvrige departement, og i proposisjoner til Stortinget, fremgå tydelig hva som er Sametingets synspunkter i saken. – Foreløpig informasjon som utveksles med Sametinget skal kunne unntas fra offentlighet.

– Det skal føres protokoll fra alle konsultasjonsmøter, hvor det skal gis en kort redegjørelse for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter og konklusjonen i saken.

#### **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Konsultasjonsprosedyrene vil kunne medføre noe mer tidsbruk i forberedelsen av saker av direkte betydning for samene enn det som hittil har vært vanlig. Gjennomføring av tilfredsstillende konsultasjoner vil imidlertid i neste omgang kunne sikre en smidigere og raskere gjennomføring av de aktuelle tiltakene. Samlet sett antas de økonomiske konsekvensene av slike konsultasjonsprosesser å være små. Evt. merutgifter knyttet til konsultasjoner skal dekkes innenfor departementenes gjeldende budsjettrammer.

#### **6. Foreleggelse**

Utkast til kgl.res. har vært forelagt Utenriksdepartementet og Justisdepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget fastsettes i samsvar med vedlagte dokument